

# SPRAWNIEJSZE PAŃSTWO



redakcja naukowa

WITOLD

KIEŻUN



SPRAWNIEJSZE  
PAŃSTWO

wydawnictwo  
**poltext**

Redakcja  
Anna Goryńska

Projekt okładki  
Studio KARANDASZ

Skład i łamanie  
JOLAKS – Jolanta Szaniawska

© Copyright by Poltext sp. z o.o.  
Warszawa 2015

Poltext sp. z o.o.  
02-230 Warszawa, ul. Jutrzenki 118  
tel.: 22 632-64-20  
e-mail: [wydawnictwo@poltext.pl](mailto:wydawnictwo@poltext.pl)  
internet: [www.poltext.pl](http://www.poltext.pl)

ISBN 978-83-7561-578-4

---

## SPIIS TREŚCI

---

<b>Witold Kieżun</b> Przedmowa – zarys formuły sprawniejszego państwa .....	<b>7</b>
---	----------

### DOBRE PAŃSTWO Z PERSPEKTYWY EKONOMICZNEJ

<b>Elżbieta Chojna-Duch</b> Wpływ kryzysu ekonomicznego i finansowego na sytuację fiskalną sektora finansów publicznych w Polsce w 2013 roku i w latach następnych .....	<b>35</b>
<b>Adam Noga</b> Państwo jako dźwignia przychodów gospodarstw domowych .....	<b>53</b>
<b>Andrzej K. Koźmiński</b> Przedsiębiorcze państwo? .....	<b>79</b>

### DOBRE PAŃSTWO Z PERSPEKTYWY SOCJOLOGICZNEJ I PRAKSEOLOGICZNEJ

<b>Antoni Z. Kamiński</b> Interes ogólny a interesy partykularne: hierarchia, samoregulacja, etos życia publicznego .....	<b>103</b>
<b>Witold Morawski</b> Przeszłość się liczy: strukturalne przyczyny polskich konfrontacji w czasie transformacji ustrojowej .....	<b>127</b>
<b>Jolanta M. Szaban</b> Dobre państwo – utopia czy marzenie? .....	<b>151</b>
<b>Wanda Maria Kaczyńska</b> Dobre państwo – aspekty prakseologiczne i etyczne .....	<b>165</b>

### DOBRE PAŃSTWO Z PERSPEKTYWY ZARZĄDZANIA

<b>Łukasz Sułkowski</b> Epistemologia zarządzania humanistycznego .....	<b>193</b>
<b>Julian Auleytner</b> Zarządzanie strukturą społeczną .....	<b>209</b>

<b>Zdzisława Janowska</b> Zarządzanie zasobami ludzkimi wobec wyzwań XXI wieku .....	<b>227</b>
<b>Wojciech W. Gasparski</b> Przedsiębiorczość: wartości i odpowiedzialność, historia powstania książki i jej treść .....	<b>243</b>
<b>Barbara Kozuch</b> Współpraca międzyorganizacyjna w zarządzaniu publicznym .....	<b>255</b>
<b>Bogdan Nogalski, Adam Klimek</b> Jak skutecznie zmieniać administrację publiczną .....	<b>271</b>
<b>Józef Oleński</b> Społeczne bezpieczeństwo informacyjne podstawą demokratycznego państwa .....	<b>283</b>
<b>Witold Mikułowski</b> Administracja publiczna w rządowej strategii „Sprawnego Państwa” na lata 2013–2020 (wybrane problemy i perspektywy wdrażania) .....	<b>325</b>
<b>Rafał Wiśniewski</b> Aktywność i funkcjonalność organizacji pozarządowych w sektorze edukacji w Polsce .....	<b>363</b>

## DOBRE PAŃSTWO A SŁUŻBY PUBLICZNE

<b>Andrzej Czachor</b> „Proporcjonalna” ordynacja wyborcza – systemowe źródło patologii państwa .....	<b>393</b>
<b>Andrzej Boczkowski</b> Polski system zdrowia – paradygmaty, ideologie, dysfunkcyjność .....	<b>407</b>
<b>Cezary W. Włodarczyk</b> Ucieczka od odpowiedzialności. O kilku przypadkach polskiej polityki zdrowotnej .....	<b>417</b>

## DOBRE PAŃSTWO A OBRONA NARODOWA

<b>Józef Janczak</b> Ewolucja informatycznych systemów wspomagania dowodzenia wykorzystywanych w Wojsku Polskim .....	<b>439</b>
<b>Marzena Piotrowska-Trybull, Stanisław Sirko</b> Dobrzy sąsiedzi, jednostki wojskowe na terytorium gmin – doświadczenia krajowe i zagraniczne .....	<b>457</b>

Witold Kieżun

---

## PRZEDMOWA – ZARYS FORMUŁY SPRAWNIEJSZEGO PAŃSTWA

---

Książka ta jest kolejnym, czwartym tomem zawierającym referaty dyskutowane na zebraniach permanentnego, ogólnopolskiego seminarium, istniejącego od 1996 roku, Krytycznej Teorii Organizacji Akademii Leona Koźmińskiego. Upřednio opublikowane tomy to: *Krytyczna Teoria Organizacji* (2004), *Dobre Państwo* (2004), *Krytycznie i twórczo o zarządzaniu* (2011). W obecnym tomie mamy zbiór referatów wygłoszonych na drugiej w historii Zespołu Krytycznej Teorii Organizacji konferencji poświęconej idei dobrego państwa. Poza referatami publikowanymi w porządku ich wygłaszania na kolejnych sesjach konferencji „Dobre Państwo” dołączamy też wybrane referaty prezentowane i dyskutowane na innych sesjach Krytycznej Teorii Organizacji.

W moim otwierającym tom Zarysie formuły sprawniejszego państwa, konfrontuję prakseologiczne zasady sprawnego funkcjonowania państwa polskiego w pierwszych latach dwudziestolecia jej wyzwolenia spod reżymu komunistycznego z praktyką funkcjonowania demokratycznej gospodarki wolnorynkowej. W prakseologicznej strukturze pojęciowej sprawność organizacji to trzy „E”: efektywność, synonim skuteczności, polegająca na satysfakcjonującym osiągnięciu założonego celu, ekonomiczność, a więc minimalizacja kosztów działania i etyczność, zgodna w naszym kręgu kulturowym z chrześcijańską tradycją.

Znajduje ona, moim zdaniem, swoiste ideologiczne uzupełnienie w pięknym, już niestety zapominanym etosie polskiej Solidarności

nawiązującym do nauczania Jana Pawła II: zwalczania zła dobrem, likwidacji komunistycznej koncepcji „syndromu wroga”, czyli traktowania każdego mającego inne od moich poglądy jako wroga, którego należy zniszczyć, poczuciu solidarności społecznej, prioritycie dobra wspólnego, wolności w skali społecznej poprzez niezbędne ograniczenie własnej wolności działania, ograniczenie nadmiernej ekonomicznej stratyfikacji również poprzez utrzymanie właściwej proporcji między postawą „być” i „mieć”. Warto przypomnieć, że ten etos był bardzo popularny w USA w latach 1980/1981. W czasie konferencji na temat idei Solidarności w największym państwowym instytucie naukowym Woodrow Wilson International Center w Waszyngtonie jego prezydent prof. James Billington powiedział: „Solidarność może stać się w XXI wieku tym, czym w XIX wieku była Komuna Paryska dla wieku XX, to znaczy nieprzewidzianym, nowatorskim ruchem w kierowaniu społecznymi zmianami”.

Każde sprawne działanie jest więc również podporządkowane jego moralnej ocenie. We współczesnym świecie bezwzględego kapitalizmu, opanowanego mitem super zysku i hedonistyczną filozofią życia, ten wymóg oceny etycznej jest trudny do jego praktycznej realizacji, co właśnie powinno pobudzać pozytywną motywację kierowniczej elity społecznej w każdym z działów naszej gospodarki narodowej.

## 11 lat po pierwszej konferencji „Dobre Państwo”

---

Minione 11 lat od naszej poprzedniej konferencji na temat Dobrego Państwa to okres jednoznacznego priorytetu postulatu „mieć”, brutalnie, coraz bezwzględniej propagowanego, choćby w kulturowych programach telewizyjnych i internetowych reklamą „kup to lub to”, czasem nawet przez 10–15 minut przerywającą priorytet doznań sfery „być”, np. interesującego, o wysokim walorze artystycznym filmu. Wobec upowszechnionego zwyczaju codziennego, nieraz wielogodzinnego obserwowania programów telewizyjnych i internetowych to podprogowe priorytetowe oddziaływanie postulatu „mieć” kształtuje świadomość społeczną wyrażającą się, między innymi, marginesowym udziałem w działalności społecznej i daleko idącą degeneracją etosu Solidarności. Potwierdza to zarówno rozwój coraz to okrutniejszego „syndromu wroga” w działalności politycznej, w prasie i Internecie, jak i coraz bardziej prymitywnego słownictwa ludzi wykształconych, nieraz reprezentujących wysoką pozycję społeczną, z upowszechnionym już używaniem



nawet w prasie słów i określeń dawniej uważanych za nieprzyzwoite i słyszalne jedynie w prymitywnych, pozbawionych wykształcenia środowiskach, a dotyczących wulgarnych określeń związanych z różnego rodzaju czynnościami fizjologicznymi i upowszechnieniu antyspołecznej postawy sprawdzalnej np. u kierowców samochodów powodujących rekordową w Europie roczną liczbę wypadków, również śmiertelnych.

Jednocześnie w tym jedenastoletnim okresie podjęliśmy w 2004 roku w wyniku referendum decyzję wejścia do Unii Europejskiej i osiągnęliśmy poważny przyrost PKB, ale i obniżenie proporcji pomiędzy średnią płacą i wielkością dokonanych na jej podstawie podstawowych, niezbędnych zakupów. Skala inflacji jednak zdecydowanie zmalała od 6,8% w 2007 roku do 1,2% w 2011 roku. Według danych porównawczych GUS (Perszewski, 2015) tak jednak przedstawia się struktura wielkości podstawowych artykułów do nabycia za średnią pensję krajową w roku przystąpienia do Unii i w roku 2013 (tabela 1).

**Tabela 1.** Ile wybranych produktów można było kupić za średnią pensję w Polsce w 2004 i 2013 roku

Produkt	Rok 2004	Rok 2013
m <sup>3</sup> gazu	1990	1386
litr oleju	818	663
bochenek chleba	1761	1531
litr mleka	1759	1354
kg wołowiny	208	134
kg cukru	1205	927
paczek papierosów	498	304

Źródło: Perszewski (2015).

Oczywiście te dane powinny być korygowane określeniem gatunku i jakości towarów, ale niewątpliwie te niekorzystne dysproporcje ograniczają rozwój dobrobytu polskiego społeczeństwa. Również procentowy wskaźnik (GUS) osób żyjących poniżej minimum socjalnego poważnie wzrósł z 5,6% w 2008 roku do 7,4% w 2013 roku. Stale utrzymuje się, a nawet systematycznie wzrasta wyraźny podział na bogatsze i biedniejsze okręgi Polski. I tak np. według danych GUS w 2014 roku w gospodarstwach domowych w okręgu warmińsko-mazurskim 14,8% osób

żyło w skrajnym ubóstwie, w wielkopolskim 10,1%, a w śląskim 4,7%. Wyraźnie więc zaczyna się już zwiększać w Polsce typowa cecha ustroju wolnorynkowego, mocno już ukształtowana np. w Stanach Zjednoczonych, wzrastającego podziału na bogatych i biednych z jednoznaczną tendencją rozwoju dzielącej ich dysproporcji dochodzącej w skali świata do wręcz niewyobrażalnego stopnia. Ten proces jest oczywistym zaprzeczeniem istoty zarówno chrystianizmu, jak i etosu Solidarności. Jest on obecnie tematem poważnych rozważań teoretycznych, dzieło francuskiego ekonomisty Thomasa Piketty *Kapitał w XXI wieku* rozbudziło światową dyskusję.

Rok 2009 był jednak również rokiem naszego sukcesu, bo w skali światowego kryzysu finansowego jedynie Polska, Chiny i Indie miały wzrost PKB. Ten sukces zawdzięczamy głównie polityce monetarnej, w wyniku której wysoki kurs 1 euro = 4,45 zł spowodował masowy zakup głównie produktów AGD i sprzętu elektronicznego przez licznych nabywców ze strefy euro z sąsiednich krajów: Niemiec i Słowacji. Okazało się, że nie wszystkie dogmaty europejskiego zjednoczenia gospodarczego, łączące ze wspólnym pieniądzem, są korzystne dla naszej gospodarki krajowej.

Do Unii Europejskiej weszliśmy w 2004 roku, niestety na nienajlepszych warunkach ekonomicznych, ze zbyt daleko idącymi ograniczeniami naszej produkcji rolnej, nieproporcjonalnie małymi dotacjami rolnymi, np. w stosunku do Francji, a także z brakiem akceptacji odnośnego paragrafu Eurokonstytucji przewidującego możliwości dotacji dla byłych przedsiębiorstw państwowych. Niemcy, mając tę akceptację dla dawniejszych socjalistycznych przedsiębiorstw państwowych w NRD, mogli rozwinąć również swój przemysł stoczniowy na terenie b. NRD, angażując np. polskich stoczniovców z bankrutujących polskich stoczni.

Jednakże w ramach siły decyzyjnej obliczonej metodą teorii gier przez wybitnych polskich specjalistów tej dziedziny prof. dr. hab. K. Życzkowskiego i dr. hab. W. Słomczyńskiego (2004) byliśmy razem z Hiszpanią szóstym z kolei najważniejszym państwem Unii Europejskiej. W stosunku do Niemiec i Francji mających jednolitą siłę decyzyjną 100 nasza siła decyzyjna wynosiła 91, co wraz z udziałem w Trójkącie Weimarskim – Francja, Niemcy, Polska – kształtowało wysoką pozycję Polski w Unii Europejskiej.

Sytuacja zmieniła się jednak w wyniku, moim zdaniem, nielegalnie zorganizowanego Traktatu w Lizbonie, bo zatwierdzanego jedynie przez

parlamenty członków Unii, a nie przez krajowe referenda. Zbuntowana Irlandia zorganizowała jednak referendum i w wyniku jego negatywnego wyniku nie podpisała Traktatu Lizbońskiego, ale pod wpływem poważnych nacisków politycznych i ekonomicznych powtórzyła referendum, poddała się i zaakceptowała Traktat Lizboński. W jego efekcie struktura siły decyzyjnej krajów UE poważnie się zmieniła (Życzkowski 2004). Przy maksymalnym wyznaczniku siły decyzyjnej 100 pozostały tylko Niemcy. Francja uzyskała już tylko 74 (według Traktatu z Nicei miały też 100, tak jak Niemcy), a Polska i Hiszpania jedynie 49 (według traktatu w Nicei miały po 91). W ten sposób tysiącletnia ambicja „Deutschland, Deutschland über alles” („Niemcy, Niemcy ponad wszystko”) została, o dziwo, formalnie zaspokojona w kilkadziesiąt lat po przegranej wojnie i poważnym zniszczeniu kraju. Niemcy obecnie mają największą siłę decyzyjną w Unii Europejskiej, co oczywiście musi stymulować naszą politykę zagraniczną starającą się utrzymać i rozwijać ideę współpracy, niestety coraz bardziej iluzorycznej, w ramach Trójki Weimarskiego.

Niestety Unia Europejska, poza niewłaściwą strategią przebudowy jej struktury w procesie Traktatu Lizbońskiego, jest ewidentnie niesprawnie zorganizowana w sensie bardzo daleko idących przerostów biurokratycznych. Jest swego rodzaju klasycznym przykładem niezwykle skomplikowanych zarówno struktur, jak i organizacji czynności. Miarą tej biurokracji było np. ca 6000 stron protokołu naszej umowy o wstąpieniu do Unii i około 40 (Kieżun, 2011) różnego rodzaju sformalizowanych struktur organizacyjnych z paradoksalną praktyką okresowego zmieniania siedziby Parlamentu Europejskiego, transportu całego wagonu z aktami i podróży parlamentarzystów z Brukseli do Strasburga i z powrotem rocznym kosztem 250 mln euro.

## Działalność gospodarcza

---

W kategoriach naukowej struktury sprawnego działania mamy, jak wiemy, ustaloną kolejność czynności: misję określającą megacele działania, strategię, taktykę i działania operacyjne. Rozumiem, że w naszej codzienności chcemy osiągnąć dobrobyt, przynajmniej w skali średniej krajów Unii Europejskiej. Realizacja tej misji jest jednak, moim zdaniem, możliwa tylko przy zasadniczej zmianie struktury gospodarczej Polski. Patologiczna forma polskiej transformacji była

realizacją projektu przedstawionego w swoich zarysach komunistycznej władzy w Polsce już w maju 1988 roku przez wybitnego giełdowego spekulanta, a jednocześnie ambitnego, ideologicznego, światowej skali działacza, miliardera George'a Sorosa (odznaczonego w Polsce Krzyżem Komandorskim z Gwiazdą Orderu Zasługi przez prezydenta Bronisława Komorowskiego). Program ten został sprecyzowany przez finansowanego przez Georga Sorosa jego delegata, prof. Jeffrey'a Sachsa i realizowany pod kierownictwem początkującego, zdolnego naukowca, ale niemającego doświadczenia w zarządzaniu dr. Leszka Balcerowicza. Jeffrey Sachs, wówczas 34-letni, również wybitny początkujący naukowiec z Harvardu miał za sobą już sterowanie szokową antyinflacyjną terapią w Boliwii (Klein, 2008), która skończyła się rozruchami i zbrojną interwencją policji z użyciem broni palnej i w efekcie poważnym obniżeniem stopy życiowej i olbrzymim bezrobociem przy jednoczesnym wzbogaceniu się małej grupy sprytnych spekulantów. W efekcie realizacji tego planu, zbieżnego z tzw. Konsensusem Waszyngtońskim stosowanym w Afryce w procesie ekonomicznej neokolonizacji, mamy obecnie w grupie największych przedsiębiorstw tylko ca 40% przedsiębiorstw z większością kapitału polskiego. Podobną sytuację mamy w dwóch „złoty jabłkach” wolnorynkowej gospodarki generujących największe zyski: bankowości i wielkim handlu.

Opanowanie rynku finansowego przez banki zagraniczne ma miejsce również w innych pokomunistycznych krajach Europy Środkowej. Według *Foreign Banks in Developing World* w 2008 roku w krajach pokomunistycznych, w Czechach, Chorwacji, Słowacji, na Litwie, ponad 90% banków było zagranicznych. W Polsce było w tym czasie 73% banków zagranicznych, ten nieco niższy procent jest między innymi efektem bogatej sieci małych banków spółdzielczych jednak o bardzo ograniczonej skali operacji. Według danych NBP kapitał polski występuje w 11 bankach komercyjnych, 4 banki są kontrolowane przez Skarb Państwa, bezpośrednio jedynie PKO BP i Bank Gospodarstwa Krajowego, a pośrednio Bank Poczty i Bank Ochrony Środowiska. Ogółem w 2013 roku było w Polsce 66 instytucji bankowych w tym 38 banków komercyjnych i 28 oddziałów zagranicznych instytucji kredytowych.

W krajach tradycyjnie wolnorynkowych zagraniczne banki to tylko 6% wszystkich banków w Niemczech, 10% we Francji, 8% we Włoszech, 10% w Holandii, 21% w Austrii, 19% w Danii. Jest rzeczą oczywistą, że zagraniczne banki, „córki” wielkich banków prowadzą politykę zgodną z dyrektywami zagranicznej centrali związanej z interesem ich kra-

jowych klientów. Brak własnej silnej sieci bankowej, a w szczególności silnego państwowego banku inwestycyjnego kredytującego po niższej cenie najkorzystniejsze dla rozwoju kraju inwestycje prywatne umożliwiające realizację państwowego planu strategicznego rozwoju, jest poważnym źródłem innowacyjnego zastoju Polski.

Taką rolę odgrywał w II Rzeczypospolitej Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego, finansujące wielkie inwestycje państwowe i kształtujące odpowiednie warunki dla rozwoju indywidualnego przemysłu i handlu, jak np. przebudowy małej wioski Gdynia w miasto Gdynia i ukształtowania jej prywatnej struktury przemysłowej i handlowej już w pierwszym dziesięcioleciu po odzyskaniu niepodległości.

W wolnorynkowej gospodarce III Rzeczypospolitej banki osiągają wysokie zyski, w 2011 roku 15 mld zł, a w pierwszej połowie 2012 roku PKO BP osiągnęło już w 2 mld zł zysku. Przykładowo w Kanadzie, sprawnie dającej sobie radę z problemami polityki finansowej w wolnorynkowej światowej gospodarce, istnieją dwa potężne banki państwowe: obrotowy i inwestycyjny. Jedynie 6 banków zagranicznych ma uprawnienia do udzielania kredytów hipotecznych, pozostałe prowadzą działalność depozytową i poza hipoteczną kredytową. Nawiasem mówiąc, amerykańsko-kanadyjska firma budowy autostrad, która w roku 1992 akceptowała projekt zbudowania w Polsce w ciągu 5 lat trzypasmowej autostrady Wschód–Zachód miała wówczas szanse na kredyt około ośmioprocentowy. Projekt tej autostrady został przesłany przez Komitet Kongresu Polonii w Montrealu do Polski na ręce premier Hanny Suchockiej, nie został jednak akceptowany. Jest to klasyczny przykład patologicznej formy zarządzania, poważna oferta starannie opracowana z perspektywą olbrzymiego zysku została po prostu zbagatelizowana, a dotychczas została zbudowana autostrada z Warszawy do granicy niemieckiej, natomiast jedynie drobne fragmenty autostrady z Warszawy do wschodniej granicy Polski.

Zagraniczne firmy, zarówno produkcyjne, jak i handlowe, nastawione są oczywiście na import wszelkiego rodzaju produktów niezbędnych do ich działalności ze swoich źródeł zagranicznych. W okresie rządów koalicji PIS-u, Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin była tendencja powstrzymania ekspansji zagranicznych supermarketów na rzecz rozwoju polskiego handlu m.in. poprzez ograniczenie ich lokalizacji do obrzeży miast z zachowaniem lokalnego krajowego handlu sklepowego w centrum miast. Ta koncepcja została jednak później odrzucona, a duży pracowniczy supersam grupujący polskich sprzedawców w centrum

Warszawy, na placu przy Pałacu Kultury, bardzo poważny konkurent dla ulokowanego *vis à vis* zagranicznego supersamu Centrum, uległ likwidacji w celu rzekomo pilnej budowy Muzeum Sztuki Nowoczesnej, która jednak nie została nawet ostatecznie zaplanowana.

Wielkie zagraniczne supermarkety sprytnie stosują politykę finansową również ograniczającą ich opodatkowanie. Jest to m.in. wysoka cena zakupu towarów w swojej zagranicznej centrali, długie terminy zapłaty dla polskich dostawców i w ten sposób możliwość operowania uzyskanymi ze sprzedaży pieniędzmi, realizowanie swoich planów budowlanych i remontów przez delegowanych z zagranicznej centrali pracowników i wyższe ceny na importowane towary niż ceny towarów polskich ze względu na „mit cudzoziemskości”. Systematyczna inwazja zagranicznych supermarketów powoduje coroczne bardzo poważne zmniejszenie się liczby polskich sklepów. Portugalski supersam Biedronka konsekwentnie dąży do objęcia pierwszego miejsca wśród wszystkich największych przedsiębiorstw w polskiej gospodarce.

Efekty tej neokolonialnej struktury naszej gospodarki są widoczne w polskich bilansach płatniczych, gdzie niedobór środków własnych, a więc wyeksportowanych zysków i wynagrodzeń dochodzi aż do 46 mld zł w skali roku, a pozycja „saldo błędów i opuszczeń” osiągało ponad 50 mld zł (Żyżyński, 2012), co może być efektem przekazywania zysków i środków metodą cen transferowych między „córka” i „matka” zagranicznej firmy. Gdyby choć 50% tych sum zostawało w Polsce jako środki na inwestycje własnych polskich przedsiębiorstw, albo na zwiększenie pozycji zakupów, nasza ekonomiczna sytuacja byłaby dużo lepsza. Dobrze to rozumiała Kanada, znajdując się pod silną ofensywą gospodarczą Stanów Zjednoczonych ze względu na niższe w Kanadzie płace, dobrze wykształcony fachowy personel, wspólny język i sąsiednie położenie. Ustalono więc zasadę, że zagraniczny inwestor musi określoną część swego zysku wykorzystać na swoje inwestycje na terenie Kanady, a także wykorzystywać do swojej produkcji surowce kanadyjskie, a wyprodukowany w Kanadzie produkt oznaczać jako „Made in Canada” (Kieżun, 2012). Ta polityka wcale nie ograniczyła liczby korzystnych zagranicznych inwestycji powstałych na zasadzie „greenfield”.

W sumie więc do 90 mld zł rocznie może być wysyłane z Polski, zamiast służyć w poważnej części jako kapitał inwestycyjny, a dług publiczny z 315,6 mld zł w 2001 roku wzrósł do 880,7 miliardów zł w 2011 roku. Inaczej by wyglądała nasza sytuacja gospodarcza, gdyby nie było



tej kolonialnej eksploatacji będącej efektem niewłaściwej polityki ekonomicznej naszej transformacji. W chwili obecnej jesteśmy poważnie eksploatowani przez zagraniczny kapitał, tracąc jednocześnie młodą siłę roboczą w procesie systematycznej emigracji rujnującej polską perspektywę rozwojową. Wysoka dysproporcja zarobków kształtuje paradoksalną sytuację, w której wykształceni w ramach systemu darmowych studiów w Polsce absolwenci znajdują lepiej płatną pracę w swoim zawodzie w Zachodniej i Północnej Europie. W niektórych zawodach kształtuje się już tragiczna sytuacja; np. średni wiek pracujących w Polsce lekarzy to 55 lat, a wysoki procent młodych pielęgniarek stale przenosi się do pracy za granicą. Społeczna opieka lekarska w Polsce to już wielomiesięczne, a nawet ponad roczne oczekiwanie na niektóre niezbędne zabiegi lekarskie. Dodając do tego rekordowy, rzędu 11–12% stan bezrobocia i ujemny przyrost naturalny, ewidentnie związany z niską stopą życiową młodych ludzi i brakiem dobrze zorganizowanej formy opieki nad małymi dziećmi (żłobki i przedszkola), możemy stwierdzić, że ta struktura społeczno-gospodarcza grozi poważnymi negatywnymi konsekwencjami.

Doraźnie olbrzymi wskaźnik emigracji był jednak, paradoksalnie, źródłem dobrobytu wielu polskich rodzin. Kwoty powyżej 10 000 euro są przesyłane, zgodnie z obowiązującymi przepisami, drogą bankową, mamy tu więc dokładne dane zarejestrowane przez NBP i GUS (2010) rzędu nawet 19–20 miliardów złotych rocznie. Do tych kwot należy dodać trudne do zaewidencjonowania okresowe przywożenie przez pracujących za granicą, nieraz poważnych sum pieniężnych dla swoich rodzin. Poważne kwoty zarobionych za granicą pieniędzy umożliwiały szereg prywatnych zakupów i inwestycji. Tu też jest i jedno z istotnych źródeł już satysfakcjonującego, „europejskiego” zewnętrznego wyglądu polskich wsi i małych miasteczek. Należy też zwrócić uwagę na systematycznie powtarzaną okresową paromiesięczną pracę tysięcy Polaków przy zbiorach rolnych w szeregu krajów europejskich. Również poważne sumy pomocy z Unii Europejskiej są źródłem szeregu lokalnych inwestycji, jednak wobec konieczności częściowego uzupełniania ich własnymi środkami stały się, paradoksalnie, źródłem olbrzymiego zadłużenia bankowego i, co gorsza, często znacznie droższego parbankowego, terenowych jednostek samorządowych. Aktualna sytuacja powoli się jednak zmienia; coraz więcej początkowo „okresowych emigrantów” urządza sobie korzystnie życie za granicą i ściąga członków najbliższej rodziny z Polski. Zwraca uwagę wzrastające zjawisko

emigrowania starszych osób do ich już zadomowionych za granicą dzieci i dalszych krewnych do opieki nad dziećmi czy pomocy w gospodarstwie domowym. W ten sposób stały dochód narodowy uzyskiwany z pracy Polaków za granicą stopniowo maleje. Ten monumentalny *exodus* jest dalszym, gigantycznych rozmiarów etapem szeregu uprzednich, masowych emigracji: począwszy od świeżo porozbiorowych (*Marsz, marsz Dąbrowski z ziemi włoskiej...*), emigracji popowstaniowych z 1831 i 1863 roku, masowej emigracji na przełomie wieku XIX i XX, głównie z Galicji, Podhala, a także Wielkopolski do Stanów Zjednoczonych (według spisu ludności z 1999 roku 9,1 miliona obywateli amerykańskich zadeklarowało polskie pochodzenie), akcji tzw. łączenia rodzin w okresie rządów Edwarda Gierka – emigracja Polaków mających jakichś, nawet dalekich krewnych i powinowatych w Niemczech Zachodnich, sugerowanej przez reżym generała Jaruzelskiego emigracji działaczy Solidarności w latach 80. ubiegłego wieku, emigracji Polaków, którzy opuścili Polskę w wyniku II wojny światowej (polska armia w Anglii, powstańcy Warszawy po niemieckiej niewoli), emigracji do Niemiec Polaków urodzonych przed 11 listopada 1918 na terenie byłego zaboru niemieckiego, a więc mających dawne obywatelstwo niemieckie, i największej, już w okresie III Rzeczypospolitej, liczącej około 2,5 miliona z reguły energicznych ludzi niebojących się pracy w obcym środowisku i w poważnym procencie uzyskujących korzystną pozycję materialną za granicą.

Można więc liczyć, że ogółem na świecie żyje ca 50 milionów Polaków i osób polskiego pochodzenia. Obecny stan zaludnienia Polski i coroczna dalsza systematyczna emigracja i aktualnie ujemny przyrost naturalny są więc kontynuacją parowiekowego już zmniejszania potencjału ludnościowego Polski. Jest to jakaś prawidłowość dziejowa rozpoczęta od czasu wprowadzenia systemu szlacheckiej demokracji i wybieralności, z reguły zagranicznego pochodzenia, króla. Świadome wymordowanie olbrzymiej większości polskiej elity inteligenckiej w czasie II wojny światowej było też udaną próbą dwóch okupantów poważnego ograniczenia naszych możliwości rozwojowych.

Można więc stwierdzić, że jest to fragment historii naszego bytu, doprowadzający do stopniowej degradacji zorganizowanego Państwa Polskiego. Jest to też aktualny fragment negatywnej polityki kraju niemającego od dawna tradycji sprawnego zarządzania. Demokracja szlachecka w okresie powszechnej w Europie dyktatury monarchistycznej była łatwym terenem obcego panowania poprzez postępującą degra-



dację polskiej elity politycznej, łatwo ulegającej infiltracji politycznej dyktatur imperialnych sąsiednich państw i od XVI wieku wielokrotnie rządzona przez wybranych królów zagranicznego pochodzenia, mających liczne polityczne powiązania w kraju swojego urodzenia i wychowania. W świetle tych konstatacji, biorąc pod uwagę zarówno historyczny, jak i bieżący proces polskiej emigracji i negatywny przyrost naturalny, nadwyżkę umierających nad rodzącymi się, jest to wielowiekowy obraz ograniczania naszej pozycji międzynarodowej. W stosunku do potęgi Polsko-Litewskiego Imperium „od morza do morza” obecna Polska i Litwa to już kadłubowe państwa. Okazało się, że struktura demokracji szlacheckiej, kontrowersyjna w stosunku do sąsiednich monarchistycznych dyktatur, była źródłem naszej dziejowej degradacji. Z tej historycznej refleksji należałoby wyciągnąć wnioski określające strukturę naszej współczesnej demokracji, znajdującej się i obecnie w skali wielopłaszczyznowego zagrożenia.

## Państwo Przedsiębiorca

---

Realizacja założonej misji to energiczne działanie w kierunku osiągnięcia struktury gospodarczej krajów o wystarczającej samodzielności ekonomicznej umożliwiającej uzyskanie np. średniej płacy niewiele odbiegającej od średniej w Unii Europejskiej. W moim rozumieniu jest to przede wszystkim radykalne odejście od postulatu daleko idącej gospodarki wolnorynkowej, samodzielnie regulującej sytuację gospodarczą, w kierunku sprawnie działającego państwa, które długofalowo planuje strukturę rozwoju kraju i stwarza warunki dla rozwoju: komunikacji, energetyki, bezpieczeństwa krajowego i bezpieczeństwa w skali międzynarodowej, budowy specyfiki produkcyjnej dla zdobycia również rynków światowych, a także rozwiązywania krytycznych problemów, jak np. wymierania, masowego zmniejszania potencjału liczbowego obywateli polskich poprzez emigrację i wynarodowienie w drugim pokoleniu. Jest to więc państwo-przedsiębiorca, według trafnej definicji prof. Andrzeja K. Koźmińskiego, omawianej w niniejszej książce. Trudno jest jednak liczyć na wysoki wzrost PKB w sytuacji, w której w Polsce według danych GUS-u tylko 13 milionów ludzi trudni się działalnością gospodarczą.

Państwo-przedsiębiorca to właśnie, zgodnie z prakseologiczną definicją prof. Kotarbińskiego, organizacja składająca się z części

„współprzyczyniających się do powodzenia całości”, mająca strategiczną, długofalową wizję kierunków rozwoju gospodarczego i rozwiązywania istotnych bieżących problemów gospodarczych. Takim problemem jest racjonalna regulacja systemu podatkowego zagranicznych przedsiębiorstw poprzez podatek obrotowy w wielkim handlu i podatek kapitałowy w bankowości. Jednocześnie niezbędna jest racjonalna polityka stopniowej polonizacji banków, także poprzez przyjęcie zasady, że wszystkie organizacyjne jednostki państwowe i samorządowe korzystają jedynie z usług banków polskich, przy jednocześnie bardziej atrakcyjnej ich polityce depozytowej i kredytowej. Konieczny jest również daleko idący rozwój polskiej spółdzielczej bankowości, oraz odbudowanie, tak niegdyś licznych, Komunalnych Kas Oszczędności.

Konieczna jest też dalsza racjonalna reforma systemu podatkowego, zarówno dla radykalnego zmniejszenia społecznej stratyfikacji, jak i rozbudowy polskich, prywatnych przedsiębiorstw. Należałoby rozwinąć system ulg podatkowych, np. z tytułu inwestycji i przekroczenia planu produkcji i sprzedaży. Istniejące już polskie wielkie przedsiębiorstwa, jak np. Solaris (produkcja autobusów) czy Pesa (pojazdy szynowe) powinny być obiektem odpowiednio korzystnej polityki podatkowej i kredytowej polskiego Banku Gospodarstwa Krajowego dla umożliwienia procesu innowacyjnego swojej produkcji i zdobywania rynków zagranicznych. Jednocześnie należy przyjąć zasadę daleko idącego priorytetu firm polskich przy wszelkiego rodzaju inwestycjach finansowanych ze środków publicznych i rozwijania polskiego handlu spółdzielczego i zespołowych (pracowniczych) polskich marketów, jak ten konkurencyjny, który został zlikwidowany, przy interwencji policji, na placu przed Pałacem Kultury w Warszawie.

Postulowana przedsiębiorcza rola państwa została kapitalnie zademonstrowana w praktyce zarówno Chin, jak i Korei Południowej. W Chinach działa w dalszym ciągu, już obecnie tylko z nazwy, Komunistyczna Partia Chin prowadząca niezwykle efektywną politykę gospodarczą od wielu lat. Koncepcja zarzucenia światowych rynków olbrzymią, bardzo taną produkcją, dała wspaniałe rezultaty. Na przykład rowery chińskie sprzedawane w USA były przeszło dwa razy tańsze i w niektórych okręgach wręcz wyeliminowały ze sprzedaży większość rowerów produkcji amerykańskiej. Pomyśleć, że masa naszych, zupełnie dobrej jakości wyrobów, na pewno wyższej niż chińskie, była jeszcze tańsza, ale ich produkcja uległa likwidacji, a nasz kraj został zarzucony produkcją zagraniczną. Niestety karygodna

ówczesna gospodarcza polityka polska nie wykorzystała szansy zdobywania światowych rynków. Oddział Związku Polaków w kanadyjskim Quebecu proponował np. światową reklamę polskich produktów żywnościowych „Chcesz żyć 100 lat, jedz jedynie polską tradycyjną, ekologiczną żywność”: szeroki napis na tle polskiego chłopca koszącego zboże kosa, obok wozu, zaprzęgniętego w konia, pełnego snopów zboża i dalej spis polskich eksportowanych produktów. Miała to być kartka dołączana do biletów lotniczych wielu linii. Niektóre kraje prowadziły inną, racjonalną politykę rozwojową. Korea Południowa doszła do bogactwa narodowego, nacjonalizując banki zagraniczne i komasując całość posiadanego kapitału w bankach państwowych, wysokie cła chroniły kraj przed zalewem kraju obcymi towarami, przedsiębiorcze państwo miało plan dawania licencji krajowym przedsiębiorstwom poszczególnych branż działalności gospodarczej, kredytując równolegle konkurujące ze sobą prywatne przedsiębiorstwa i doprowadzając w ten sposób do powstania wielkich organizmów gospodarczych.

Przy wprowadzaniu w Polsce racjonalnego modelu przedsiębiorczego państwa jestem zdania, że pewna liczba wysoko dochodowych przedsiębiorstw wysokiej techniki powinna być też własnością państwa, bo państwo nie da rady realizacji swojej roli opiekuńczej tylko na podstawie dochodu z podatków i różnego rodzaju opłat. To także te przedsiębiorstwa powinny rozwijać myśl innowacyjną, w zakresie której Polska znajduje się na szarym końcu nawet wśród krajów Europy Środkowej. Oczywiście przy przyjęciu norweskiego modelu doboru wieloletniej kadry kierowniczej państwowych przedsiębiorstw przez niezależną politycznie fachową komisję, a więc zlikwidowanie istniejącej w Polsce praktyki częstej wymiany kadry kierowniczej z przyczyn politycznych. W Kanadzie np. Hydro-Québec, olbrzymie przedsiębiorstwo wodnych elektrowni, daje rocznie ca 30 mld dolarów kanadyjskich czystego zysku dla budżetu Québecu, jednocześnie efektywnie rozwija koncepcje innowacyjne posiadając nawet na Uniwersytecie w Montrealu własny zespół badawczy. Naczelny dyrektor Hydro-Quebec może pracować nawet do emerytury odwołany wcześniej tylko z uzasadnionych względów merytorycznych. Kiedy zwiedzałem ten zakład w latach 90. ubiegłego wieku, to pracował on już kilkanaście lat na swoim stanowisku, mimo zmian politycznych w parlamencie. Sądzę, że kadra kierownicza państwowych przedsiębiorstw powinna mieć status służby cywilnej i dodatkowo powinna być wynagradzana z tytułu osiągniętych

wyników. Należałoby opracować spis działalności gospodarczej przewidzianej dla przedsiębiorstw państwowych.

Mamy tu również polskie doświadczenia z Drugiej Rzeczypospolitej, gdzie świetnie działały państwowe: poczta, koleje, lotnictwo, całość produkcji wojskowej, energetyka, Państwowe Zakłady Inżynieryjne. W krótkim okresie istnienia II Rzeczypospolita chwaliła się najlepszą europejską koleją i pocztą (miejscowy list w Warszawie oddany na poczcie przed godziną 9 rano odbiorca otrzymywał tego samego dnia o godzinie 18). W obliczu nędzy innowacyjnej w III Rzeczypospolitej warto przypomnieć o budowie wówczas najlepszego w skali światowej bombowca „Łoś”, świetnych samolotów RWD i naszego olbrzymiego wkładu w wygranie II wojny światowej poprzez zbudowanie maszyny „Enigmy” deszyfrującej wojskową niemiecką korespondencję. Ten wspaniały efekt polskiej myśli technicznej został ofiarowany w przeddzień II wojny światowej delegacji angielskiej i skutecznie wykorzystany w najważniejszych zwycięskich operacjach wojskowych przez alianckie dowództwo.

Przy daleko idącej próbie maksymalizacji liczby polskich przedsiębiorstw należy też przewidzieć w określonych sytuacjach możliwość zgody wejścia na krajowy rynek przedsiębiorstw zagranicznych. W grę powinny wchodzić jednak przede wszystkim inwestycje typu „Green field”. W tym jednak przypadku trzeba preferować wszystkie ograniczenia przewidziane w omówionej strategii akceptacji zagranicznych przedsiębiorstw, a stosowanej z powodzeniem w Kanadzie.

Oczywiście należy w dużym stopniu skoncentrować się na działalności innowacyjnej, w której, jak już wspomniałem, jesteśmy na szarym końcu, nawet wśród krajów Europy Środkowej. W tej dziedzinie prof. dr hab. Wiesław Nowiński, wybitny innowator (32 patenty, w tym 15 USA i 8 UE), wieloletni twórca centrów innowacyjnych w Chinach i Singapurze, proponuje m.in. (2015) następujące działania „tu i teraz” w Polsce:

- a) powołajmy Radę Doradczą i Koordynacyjną do spraw nauki przy gabinecie Premiera,
- b) utwórzmy Ekspercką Grupę Roboczą dla oceny (w formie konstruktywnych raportów) warunków i kryteriów porównawczych w przodujących innowacyjnie krajach: USA (szczególnie w Dolinie Krzemowej), Europie (Niemcy, Wielka Brytania, Finlandia, Szwajcaria), Izraelu i Azji (Chiny, Japonia, Korea, Tajwan, Singapur),

- c) przyjmijmy strategię innowacyjności opartą na dekalogu naukowo-innowacyjnym,
- d) ustanówmy nowe, specjalne prawo innowacyjne, wprowadzając w Polsce najlepszy na świecie ekosystem dla przedsiębiorców i hi-tech inkubacji z łatwością komercjalizacji własności intelektualnej (zerowy lub bardzo niski podatek),
- e) przyjmijmy strategię dla powrotu wybitnych Polaków i wstrzymującą *exodus* młodych talentów,
- f) prowadzimy szeroką kampanię medialną mającą na celu zmianę mentalności społeczeństwa na temat nauki i innowacji,
- g) utwórzmy Technopolis wraz z Centrami Doskonałości, przeznaczmy obszar wokół na budowanie Polskiej Doliny Krzemowej,
- h) utwórzmy sieć Inkubatorów Akademickich.

Trzeba jeszcze pamiętać o prostej zależności, że zakup produktów z importu ogranicza polski Produkt Krajowy Brutto, a więc i polskie średnie wynagrodzenie. Konieczna jest wielka antyimportowa, propagandowa kampania: kupuj polskie, jest tańsze i lepsze. W Niemczech często produkty niemieckie codziennego użytku są wyraźnie oznaczone literą D (skrót od Deutschland), co informuje, że to produkt krajowy. Niemiecki nabywca jest już tradycyjnie przyzwyczajony do popierania własnej produkcji, w dodatku wielopokoleniowo przekonywany, że „Niemcy, Niemcy ponad wszystko” i słusznie dumny ze swojej czołowej aktualnej pozycji politycznej w 70 lat po klęsce w 1945 roku, kupi więc towar niemiecki. Mało tego, np. dla likwidacji konkurencji w samochodowym transporcie wielkich ciężarówek Niemcy wprowadzają zasadę płacenia przez zagraniczny transport samochodowy jej obsłudze stawki niemieckiej, parokrotnie wyższej niż w krajach Środkowej Europy. W ten sposób ograniczają radykalnie np. polską konkurencję.

Oczywiście, ponownie powtarzam, konieczna jest energiczna akcja mająca na celu radykalne zredukowanie istniejącej poważnej dysproporcji w sumie płaconych podatków przez firmy zagraniczne i firmy polskie. Dane porównawcze tej samej liczby największych przedsiębiorstw polskich i zagranicznych jednoznacznie wskazują na nieuzasadnione dużo niższe globalne sumy płaconych podatków przez niektóre przedsiębiorstwa zagraniczne, a nawet wykazujące brak zysku supermarkety. Konieczne jest też konsekwentne zapobieżenie stopniowemu wymieraniu polskiego narodu przez ujemny przyrost naturalny. Nie-

zbędny jest realny dodatek rodzinny na każde dziecko i rozbudowa państwowych i samorządowych żłóbków i przedszkoli jest koniecznością.

## Zarządzanie publiczne

---

Strategia państwa-przedsiębiorcy wymaga jednak wysokiego poziomu administracji państwowej. Tu mamy podstawowy problem – bez sprawnej administracji, prawodawstwa i sądownictwa nie mamy szans na poważny rozwój. Tu, jak mówią Niemcy, „pies jest pogrzebany”, stąd też i konieczny priorytet reformy metod zarządzania publicznego. Niestety, sytuacja nie zmieni się, dopóki radykalnie nie zreformujemy naszej wręcz monstrualnej administracji, będącej efektem niekompetencji zawodowej rządzących polityków niemających właściwych kwalifikacji teoretycznych, a niezwykle wyrobionych w tzw. grach politycznych. Mamy obecnie już zespół „zawodowych polityków”, którzy działają w sferze polityki od powstania III Rzeczypospolitej, nieraz tracąc zupełnie świadomość szarej rzeczywistości.

Niestety historia III RP wskazuje przede wszystkim na upowszechnienie patologii Czterech Jeźdźców Apokalipsy Biurokracji: Gigantomanii, Luksusomanii, Korupcji, Arogancji władzy, a także pracy „na niby”, określanej w teorii zarządzania jako „negatywna fikcja organizacyjna”, „bylejakość”. Według danych GUS rozwój administracji po dekomunizacji to 46 000 pracowników w aparacie centralnym w 1989 roku i w dwa lata później, już w okresie poważnego deficytu budżetowego, 68 700 i wreszcie rekordowa liczba 133 358 w 2010 roku, a więc paradoksalny, trzykrotny wzrost zatrudnienia w aparacie centralnym w wolnorynkowej gospodarce w stosunku do gospodarki planowej. Rekord wzrostu całości administracji, w dodatku przy oficjalnym, powtarzanym postulacie zmniejszania administracji, to okres lat: 2007–2010, dokładnie 70,7 tysięcy pracowników. Ogólna liczba pracowników administracji w 2010 roku bez liczenia administracji służby zdrowia, ZUS-u i administracji wojskowej to również prawie trzykrotny wzrost w stosunku do 1989 roku.

Nietrafna, wręcz skandaliczna, była też wielka, wieloletnio niezdarne realizowana reforma administracji zakończona w roku 1999 m.in. odbudową powiatów. Była ona akurat sprzeczna z aktualnymi tendencjami do spłaszczania struktur organizacyjnych w związku z procesem informatyzacji. Miała więc charakter czysto polityczny, nawiasem



mówiąc nieukrywany przez niektórych przywódców Unii Demokratycznej (późniejszej Unii Wolności). Liczono, że to będzie teren politycznego zawłaszczania podstawowej masy wyborczego elektoratu. Lewicowy SLD był jednak przeciwny, pamiętając, że to sekretarz KC PZPR Edward Gierek zlikwidował powiaty. Sytuacja radykalnie się zmieniła, gdy po raz pierwszy, we Wrześni, wprowadzono system prawyborów. Zwyciężył SLD; okazało się więc, że właśnie w tego typu średniej wielkości miasteczkach w dalszym ciągu decydującą rolę odgrywa dawna miejscowa pokomunistyczna nomenklatura, teraz już nieraz występująca jako nowa średnia kapitalistyczna klasa w sprytnie zawłaszczonych dawnych państwowych małych i średniej wielkości przedsiębiorstwach w ramach tzw. nomenklaturowej prywatyzacji (prof. Juliusz Gardawski (2001) w wyniku kompleksowych badań wyliczył, że 62,5% średniej i małej wielkości przedsiębiorstw w Polsce to własność byłej komunistycznej kadry partyjnej). Natychmiast więc dziennik „Trybuna”, organ SLD, rozpoczął wielką akcję propagandową za powiatami i jak SLD doszedł do władzy, to kontynuował akcję budowy powiatów.

Stworzono więc 314 powiatów ziemskich i 65 miast na prawach powiatów, tzw. powiatów grodzkich. Powiaty ziemskie były małymi jednostkami (średnio 88 tys. mieszkańców), co było dziwne, jeśli zważymy, że tam, gdzie jeszcze istnieją jednostki II szczebla samorządowego, są większe, np. w Niemczech „Kreislandy” mają 198 tys. mieszkańców, w Finlandii 566 tys., we Francji 581 tysięcy. Jednocześnie stworzono zupełnie niezwykłą strukturę wojewódzką, likwidując 49 województw, tworząc 16 nowych, ale zostawiając we wszystkich pozostałych dawnych województwach zamiejscowe urzędy wojewódzkie. W dodatku zdublowano te struktury, budując marszałkowskie urzędy wojewódzkie podobnej wielkości, również z zamiejscowymi urzędami. Jest to samorządowa struktura nigdzie w takiej formie niestosowana; przecież np. samorządowy powiat jest kierowany przez wybieralnego starostę pełniącego funkcję państwowego urzędu, w USA wybieralny gubernator odgrywa kierowniczą rolę w stanie USA itd. Gigantomania tworzenia wielu różnych urzędów dla zapewnienia wielkiej liczbie działaczy partyjnych stanowisk to również różne agencje, które w pewnym okresie były wyposażone w prawie 50% środków budżetowych niepodlegających kontroli sejmowej, a także koncepcja stworzenia równoległe do ministerstw ich agencji operacyjnych, szczęśliwie jednak po uchwale sejmowej zawetowana przez prezydenta Kwaśniewskiego. Podobną gigantomanię mamy w strukturze politycznej i ustawodawczej. Średnio

dwuizbowy parlament w europejskich krajach posiada 223 posłów, Kongres USA to 435 kongresmenów, nasz Sejm to 460 posłów, a Senat, tak jak w USA, 100 senatorów.

Obecnie w internetowym spisie mamy zarejestrowanych 79 partii politycznych. W okresie ostatnich 22 lat było w sumie 170 partii. W 1991 roku do Sejmu weszli przedstawiciele 27 partii, a pod koniec kadencji 1994 roku było już 40 reprezentantów różnych ugrupowań w Sejmie. W pierwszej kadencji Sejmu posłowie w 270 przypadkach zmieniali swoje barwy polityczne, niektórzy po 2–4 razy (Kochanowski, 2010). Wówczas do Sejmu weszli przedstawiciele 27 partii, a po koniec czteroletniej kadencji mieliśmy już reprezentantów 40 ugrupowań. Przechodzenie z partii do partii i tworzenie nowych ugrupowań miało charakter powszechny. To samo powtarza się obecnie. Niedawno z PIS-u powstały 4 partie, a lewica wzbogaciła się o Europę Plus Kwaśniewskiego i o Ruch Palikota. Tematyka dyskusji sejmowej jest opanowana przez problematykę ideologiczną, groźna sytuacja kryzysowa, bezrobocie, nowy trend masowej emigracji, niesprawność kolejnych inwestycji: autostrady, warszawski północny most na Wiśle, II linia metra w Warszawie, lotnisko w Modlinie, wymieranie Polaków, dzieci idące do szkoły bez śniadania, daleko idąca degradacja języka mediów i polityków, rosnąca przestępczość wśród szkolnej młodzieży, 35 000 skazanych na karę więzienia chodzi wolno, bo brak miejsca w więzieniach, degradacja zmysłu innowacyjności, polityka inwestycyjna w Polsce, niezwykle biurokracyzm niesłuchanie rozbudowanej administracji, nierealna struktura specjalności wyższych studiów niedostosowana do zapotrzebowania rynku, wreszcie rosnąca liczba najbiedniejszych itd., itd. nie zawsze są podstawowymi przedmiotami rozważań sejmowych.

„Zawodowi politycy” od 20 lat, bez niezbędnych kwalifikacji w zarządzaniu (np. historyk, prowincjonalny lekarz chorób dziecięcych), mający za sobą praktykę przynależności do różnych, nieraz radykalnie ideologicznie odmiennych ugrupowań (np. energiczny działacz polityczny redagujący katolicki tygodnik, a później prowodyr postaw antyreligijnych) kształtują nowe podziały społeczne i system klientelizmu, jednocześnie degenerując ideę demokracji w myśl koncepcji „syndromu wroga”, w której opozycja staje się „hałastrą, którą należy zniszczyć”. Ta degeneracja życia politycznego, rozwój „przemysłu pogardy” niszczy całkowicie ideę demokracji, zasady podporządkowania się opinii większości i szacunku dla swego oponenta w ramach intelektualnego ekumenizmu.



Niestety efektywność działalności ustawodawczej jest negatywna: kodeks pracy był zmieniany 40 razy, kodeks karno-skarbowy 26 razy, ustawa o systemie oświaty 70 razy, ustawa o podatku dochodowym 40 razy i od jej ujednoczenia w 1999 roku 120 razy (Kochanowski, 2010). Dalsze wskaźniki niesprawności zarządzania to bardzo daleka pozycja w światowym rankingu swobody gospodarczej. Świeżo na 180 państw Bank Światowy umieścił nas na 114. miejscu, w odniesieniu do przyjazności systemu podatkowego. Jeśli były tak liczne zmiany ustaw o podatku dochodowym, to nie ma się czemu dziwić.

Lista dalszych wskaźników niesprawności, bylejakości działania jest bardzo liczna, nie wymieniając już infrastruktury, tych raptem 45 km rocznej budowy autostrad, czy w sumie 5800 dni opóźnień pociągów w 2011 roku, wolniejszej szybkości komunikacji kolejowej niż przed wojną, czy europejskiego rekordu w wypadkach samochodowych. Niestety nasza niezwykle szansa wyjścia z obecnej krytycznej sytuacji – produkcja gazu łupkowego – też może się zagubić w bylejakości. Miałem kontakt z Amerykaninem, który był w Polsce w sprawie swojej firmy przygotowującej proces produkcji gazu łupkowego. Twierdził, że nie może się dogadać z urzędami, sprawy do załatwienia w USA w ciągu paru dni u nas ciągną się bez przerwy. Od początku 2010 roku opracowywana jest nowelizacja prawa geologicznego, niezbędna dla ustalenia procedury poszukiwania i wydobywania gazu łupkowego. 8 marca 2013 minął dopiero termin składania do niej uwag. Kiedy się ona ukáže, ile razy będzie nowelizowana?

Moim zdaniem wymaga też kontroli sejmowej niezwykle wzrost zadłużenia w latach 2007–2010 o gigantycznej sumie 323,4 mld zł. Sądownictwo według *Doing Business* z 2011 roku to 830 dni trwania procedury sporu gospodarczego i 38 procedur.

## 0 usprawnienie administracji

---

Rzeczowo udokumentowany obraz niesprawności zarządzania publicznego wymaga oczywiście całościowego programu – zasadniczej korekty strukturalnej i czynnościowej. Niestety jest to niezwykle ciężkie zadanie w warunkach współczesnej liberalnej demokracji. Wielokrotne próby poważnego fachowego przedyskutowania nie udawały się. Klasycznym przykładem są wysiłki ONZ opracowania dla krajów pokomunistycznych modelu struktury zarządzania publicznego. Kierując

przez bez mała 10 lat programem ONZ modernizacji Afryki Centralnej, zostałem w 1990 roku zobowiązany przez nowojorskie kierownictwo programu rozwoju ONZ do opracowania projektu struktury zarządzania publicznego w pokomunistycznych krajach. Ten projekt z koreferatem niemieckiego profesora Hesse został poddany dyskusji reprezentantów wszystkich krajów posocjalistycznych w Budapeszcie w 1991 roku. Z ramienia Polski występował tam prof. Janusz Łętowski, dyrektor Instytutu Państwa w Polskiej Akademii Nauk. Projekt, ten opublikowany teraz w załączniku do mojej książki *Patologia transformacji* (2012) w ogóle nie był w Polsce przedmiotem zainteresowania. Mało tego, po powrocie do Polski w 1998 roku stwierdziłem, że projekt doręczony ministerstwu przez prof. Janusza Łętowskiego po prostu gdzieś zaginął.

Jeden z nielicznych udanych programów reformy administracji ministra Paula Martina w 1996 roku w Kanadzie prowadzony był przez zespół pozaurzędniczy; brałem w nim udział jako członek uczelnianego zespołu naukowych recenzentów. Doprowadził on do zwolnienia 45 000 pracowników administracji i radykalnego uproszczenia procedur i ustawodawstwa. Zwolnieni pracownicy otrzymali o 50% tańszy kredyt z państwowego banku na działalność gospodarczą. Z badań w 1999 roku wynikało, że wszyscy dobrze się urządzili, albo tworząc nowe przedsiębiorstwa, albo wchodząc z tanim kredytem do istniejącej już działalności. W efekcie tej reformy zadłużenie budżetowe Kanady zostało radykalnie zmniejszone, a jakość pracy administracyjnej nie uległa pogorszeniu. Radykalnie zmniejszając centralny aparat ministerialny, likwidując zbędne jednostki organizacyjne: powiaty i urzędy marszałkowskie, w sumie ca 80 tys. pracowników, można by zwolnionym pracownikom dać z BGK nisko procentowy kredyt dla samodzielnej działalności gospodarczej. Być może udałoby się powtórzyć efekt kanadyjski. Podobnej operacji trzeba by dokonać z istniejącym prawodawstwem. Prezydent Carter planował likwidację 30 000 przepisów administracyjnych. Podobna akcja jest koniecznością nie tylko w Polsce, ale również i w Unii Europejskiej.

Powtarzam: konieczna jest reforma struktury rządu, również nie-  
zwykle rozbudowanej. Według danych z 2012 roku (Kulpińska, 2012) przy Premierze i Radzie Ministrów funkcjonuje 124 różnych organów pomocniczych, ich kompetencje niejednokrotnie nakładają się i dublują zarówno między sobą, jak i z kompetencjami ministerstw. Należy tu dokonać gruntownej reformy zmniejszenia ich liczby do 10–12 i zor-

ganizowania zamiast niektórych ministerstw centralnych fachowych urzędów, na przykład utworzyć zamiast Ministerstwa Zdrowia i Narodowego Funduszu Zdrowia jeden centralny Urząd prowadzony przez wybitnego fachowca w tej dziedzinie, akceptowanego bez ograniczenia okresu jego pracy przez zespół wysokiej klasy fachowców powołanych przez Sejm, tak jak się stosuje np. w Norwegii przy doborze kierowników państwowych przedsiębiorstw. Podobnie należy stworzyć Centralny Urząd Komunikacji zarówno drogowej, jak i lotniczej i morskiej, również Centralny Urząd Przemysłu itd. Stanowisko kierownika jest bezterminowe, odwołanie jest możliwe tylko ze względów merytorycznych. Jednocześnie trzeba zlikwidować nonsens niezwykle rozbudowy stanowisk kierowniczych w ministerstwach, gdzie mamy nawet i po 9–10 wiceministrów i dwadzieścia parę departamentów i w dodatku Gabinet Polityczny Ministra. 10–12 ministerstw to absolutnie wystarczająca liczba tego szczebla zarządzania. W Japonii jest 11 ministerstw, we Francji 14, u nas – oczywiście – 17. Również konieczne jest wreszcie stworzenie nielicznej, ale wysoko wykwalifikowanej, o odpowiedniej postawie społecznej bezpartyjnej Służby Cywilnej. Konieczne jest upowszechnienie obowiązkowych kursów uniwersyteckich dla najwyższej kadry administracyjnej niemającej praktyki zarządzania na wysokim szczeblu. Jest to między innymi postulat pod adresem naszej Akademii Leona Koźmińskiego.

Gigantomania tworzenia ministerstw musi być dokładnie zweryfikowana, najważniejszą sprawą jest doprowadzenie do fachowego kierownictwa. Kandydat na posła musi publicznie przedstawić swój bardzo dokładny życiorys, z kopią matury i zestawieniem miejsc dotychczasowej działalności służbowej i społecznej z opinią z przynajmniej jednej pracy i opinią dwóch osób wysokiego autorytetu społecznego o jego poziomie moralnym. Oczywiście musi przedstawić zaświadczenie o niekaraniu. W Kanadzie, nawet żeby dostać paszport, trzeba podać adres osoby mogącej zaświadczyć o poziomie moralnym kandydata. Trzeba wreszcie skończyć z sytuacją, w której w fachowych ministerstwach kierownikami są ludzie bez właściwych kwalifikacji zawodowych i nieraz bez udowodnionej postawy moralnej, ale z partyjną aktywnością.

W każdym razie należy kategorycznie doprowadzić do radykalnego podniesienia poziomu kadry politycznej i ustawodawczej poprzez ewentualne rozszerzenie zakresu stosowania większościowego systemu wyborczego, a w każdym przypadku poprzez staranną analizę kwalifikacji w pełni ujawnionych wszystkim wyborcom w formie bardzo

szczegółowego życiorysu, opisu poglądów kandydata z zarysem planu jego działalności. Warto tu wspomnieć o wyjątkowej próbie analizy kwalifikacji kandydatów na wojewodów i na kierownicze stanowiska w wojsku w okresie rządów PIS w 2006 roku. Zastosowano wówczas najnowocześniejsze metody analizy kwalifikacji, efekt był pozytywny. Podobna procedura była stosowana przy obsadzie kierownictwa naszej ekipy wojskowej do Afganistanu.

Należałoby też radykalnie usprawnić działalność polityczną, likwidując możliwość masowego tworzenia partii, np. na zasadzie, że partia polityczna może powstać jedynie przy akcesie minimum 300 000 zwolenników. Należałoby też dokonać weryfikacji istniejących formalnie partii niemających swojej reprezentacji w Sejmie czy w Senacie poprzez udowodnienie posiadania 300 000 członków. Należałoby też wprowadzić przepis, że zmiana przynależności partyjnej przez posła jest równoznaczna z rezygnacją ze stanowiska posła. Należałoby też zakazać łączenia stanowiska posła i członka rządu, a także wydłużyć kadencje poselską i prezydencką do 8 lat bez możliwości jej dalszego przedłużenia. Kadencja czteroletnia jest absolutnie za krótka. Poważna część pierwszego roku to dopiero zapoznanie się z wszystkimi elementami swojej działalności i nawiązywanie kontaktów ze swoimi wyborcami, a dalsze lata to także starania o przedłużenie swojej kadencji, możliwe jednak przy stałej strategii nienarażania się swoim wyborcom i swojemu kierownictwu partyjnemu przy dyskusowaniu i akceptowaniu np. trafnych, ale niepopularnych społecznie ustaw.

Te sugestie organizacyjne są jednak aktualne jedynie w przypadku, gdy nie doprowadzi się do, moim zdaniem, najwłaściwszego modelu likwidacji istnienia partii jako organizacji członkowskich z procedurą przyjęcia, posiadania legitymacji partyjnych, podporządkowania ideologicznego i dyscypliny partyjnej, a więc imitacji struktury partii w ustroju komunistycznym. Jest to klasyczna metoda dzielenia społeczeństwa na wrogie sobie, zorganizowane grupy społeczne, przy ukształtowaniu się uprzywilejowania grupy członków aktualnie rządzącej partii. Jest bowiem rzeczą oczywistą, że priorytet doboru do pracy i do stanowisk kierowniczych jest związany z przynależnością do rządzącej aktualnie partii czy koalicji partyjnej.

Państwo zorganizowane jest na ideologicznej i organizacyjnej podstawie Konstytucji, która może ulec zmianie jedynie w wyniku referendum większością głosów przy ustalonym procencie uczestnictwa. Moim zdaniem konieczne jest poważne rozważenie w Polsce przejścia na

system typu amerykańskiego. Partia to jedynie nieliczny zespół ludzi, finansowany ze środków prywatnych, reprezentujący pewne koncepcje ideologiczne i organizacyjne usprawniające działalność państwa, przedstawiający kandydatów na stanowisko prezydenta, posłów, senatorów i zajmujący stanowisko w dziedzinie polityki wewnętrznej i zagranicznej. Natomiast nie ma organizacji partyjnych w stylu PZPR, gdzie jest procedura przyjęcia do partii, akceptacja, zaewidencjonowanie jako członka danej partii, otrzymania dowodu przynależności i podporządkowanie się dyscyplinie partyjnej. Obecnie kandydat do parlamentu to akceptowany przez kierownictwo partii jej członek, oczywiście podporządkowany dyscyplinie partyjnej. Za niepłacenie składki można być usunięty z partii, tak jak niegdyś wybitny członek Platformy Obywatelskiej Jan Maria Rokita. Ten model jako odbicie tradycji partii komunistycznych jest bardzo niebezpieczny dla rozwoju kraju, bo kształtuje grupę kierowniczą, która działa na zasadzie przynależności partyjnej, a nie kwalifikacji i tak mamy „zawodowych polityków”, z różnorodnym wykształceniem obejmujących ministerialne stanowiska, a niemających odpowiedniego fachowego przygotowania. Amerykanin głosuje nieraz zgodnie z koncepcją demokratów, innym razem za koncepcją republikanów. Jako obywatel USA akceptuje Konstytucję, ona jest jego bazą ideologiczną. Powtarzam: uważam, że w Polsce jest koniecznością skończenie z obecnym systemem podziału na sformalizowane wrogie sobie grupy ludności. Trzeba też pamiętać, że przesadna demokracja szlachecka, w dodatku z prawem weta i poczucia równej władzy (szlachcic na zagrodzie równy wojewodzie) była źródłem upadku Rzeczypospolitej i jej odbudowy jedynie w bardzo ograniczonym formacie, już jako kraju z minimalną liczbą elity intelektualnej, wybijanej systematycznie przez kolejnych okupantów.

Należy też przewidzieć system możliwości odwołania posła przez niezadowolonych wyborców. Należałoby się zastanowić nad likwidacją dwuwładzy prezydenta i premiera. Z trzech wariantów amerykańskiego, francuskiego i niemieckiego najlepszy jest amerykański wybór prezydenta i jego zastępcy, bez stanowiska premiera. Jest to zarówno poważne usprawnienie zarządzania, jak i poważne obniżenie kosztów. Proponowałbym też poważne zwiększenie zakresu władzy prezydenta. Jesteśmy krajem od dawna żyjącym w atmosferze zagrożenia. Ono w dalszym ciągu istnieje, jesteśmy w chwili obecnej pod daleko idącą hegemonią zaprzyjaźnionych z nami Niemiec, ale i w Niemczech mamy liczne jednoznacznie antypolskie środowiska, głównie wysiedlonych

z terenów tzw. Ziemi Odzyskanych; istnieje nawet legalna partia głosząca hasło rewindykacji i odebrania Polsce Ziemi Zachodnich. Jednocześnie to właśnie Niemcy kategorycznie sprzeciwiają się ulokowaniu sił NATO na terenie Polski, tak jak to było w okresie zagrożenia Niemiec przez Związek Radziecki, gdy była ulokowana wielotysięczna armia NATO w Niemczech. Uważam też, że za przykładem 29 krajów (Belgii, Grecji, Australii, Nowej Zelandii itd.) należy wprowadzić obowiązek głosowania jako warunek obywatelstwa. W chwili obecnej przy typowej frekwencji wyborczej rzędu 50% i nawet wysokiej np. 40-procentowej akceptacji zwycięskiej partii reprezentuje ona jedynie mniejszość 20% obywateli. Metodą obywatelskiego obowiązku głosowania stopniowo doprowadzimy też do upowszechnienia postawy obywatelskiej, niezbędnej dla sprawnego funkcjonowania demokracji. Głosowanie powinno być takim samym obowiązkiem jak nauka w szkole i płacenie podatków.

Podstawowym jednak wyzwaniem jest oczywiście zapewnienie wysokiego rozwoju gospodarczego doprowadzającego do likwidacji procesu wymieralności społeczeństwa i podniesienia osobistego standardu życia. Przedstawione wyżej opinie, oceny i sugestie zmian stanowią wstępny zarys wymagający oczywiście poważnego pogłębienia idei sprawniejszego państwa w sensie prakseologicznym, zwycięsko likwidującym patologię Czterech Jeźdźców Apokalipsy biurokracji.

## Bibliografia

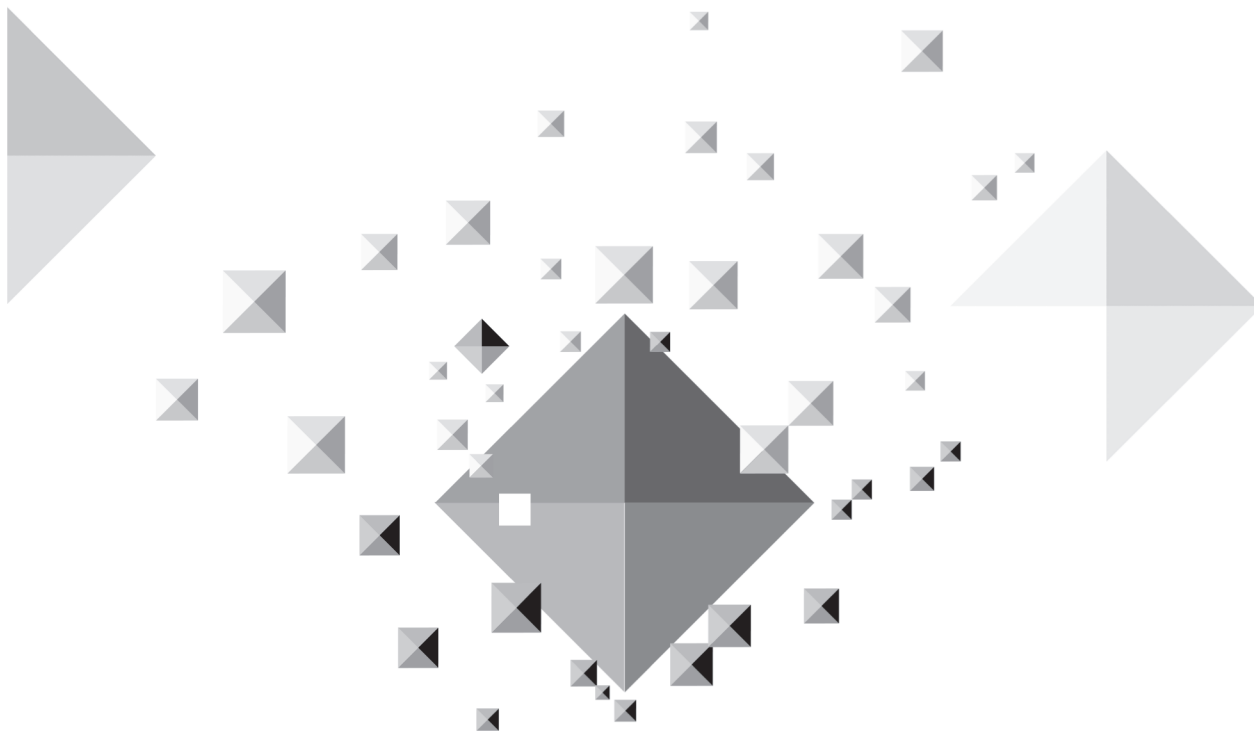
---

- Gardawski I. (2010). *Prywatna przedsiębiorczość III RP*. Warszawa: Instytut Socjologii i Psychologii.
- Kieżun W. (2011). Problem struktur integracji europejskiej. W: W. Kieżun, *Drogi i bezdroża polskich przemian*. Warszawa: EKOTV Sp. z o. o.
- Kieżun W. (2013). *Patologia Transformacji*. Warszawa: Poltext.
- Kochanowski J. (2010). Za dużo przepisów, za mało prawa. W: *Quo Vadis Polonia*. Warszawa: Biuro RPO.
- Koźmiński A.K. (2015). Przedsiębiorcze państwo. W: W. Kieżun (red.), *Sprawniejsze Państwo*. Warszawa: Poltext.
- Klein N. (2008). *Doktryna szoku*. Warszawa: Muza S.A.
- Nowiński W.L. (2015). *Teraz Polska Innowacyjna. Jak ją budować?* [www.wieslawnowinski.com](http://www.wieslawnowinski.com).

- Piketty T. (2014). *Kapitał w XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Perszewski D. (2015). *Gdzie znikają pieniądze Polaków?*, <http://pl.blastin-gnews.com/polityka/2015/06/gdzie-znikaja-pieniadze-polakow-czyli-grecki-syndrom-00458245.html> (30.06.2015).
- Życzkowski K. i Słomczyński W. (2004). Traktat z Nicei. Projekt Konwentu. *Przegląd Środkowoeuropejski*, 3.
- Żyżyński J. (2010). Niedocenione skutki prywatyzacji. *Master Business Administration*, 5.







**DOBRE PAŃSTWO  
Z PERSPEKTYWY  
EKONOMICZNEJ**



Elżbieta Chojna-Duch

---

## WPŁYW KRYZYSU EKONOMICZNEGO I FINANSOWEGO NA SYTUACJĘ FISKALNĄ SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE W 2013 ROKU I W LATACH NASTĘPNYCH

---

W niniejszym rozdziale chciałabym przedstawić kolejno: 1) niektóre problemy globalnego kryzysu ekonomicznego, w tym podejmowanych reform zarządzania gospodarczego w ramach Unii Europejskiej, a następnie 2) oddziaływanie ich na gospodarkę oraz sytuację fiskalną w Polsce. Rozdział będzie dotyczył tylko głównych uwarunkowań i prawidłowości systemowych w 2013 r. i ich wpływu na wybrane problemy gospodarki polskiej w latach następnych.

### Uwarunkowania zewnętrzne sytuacji fiskalnej sektora finansów publicznych w Polsce

---

Kryzys ekonomiczny i finansowy na świecie przechodzi kolejne, sprzężone wzajemnie fazy. Pierwsza faza kryzysu na światowym rynku finansowym, która wystąpiła w USA, a następnie w Europie w 2008 roku, charakteryzowała się zaburzeniami na rynku kredytowym (ang. *credit crunch*). Działania mające na celu dostarczenie płynności do systemu bankowego przez główne banki centralne i stymulacja finansowa organów publicznych oddaliły zagrożenie załamania systemu. Banki

centralne zastosowały różnego rodzaju standardowe oraz niekonwencjonalne instrumenty finansowe, zaś rządy – stymulacji fiskalnej. Działania te doprowadziły do pewnej stabilizacji sytuacji w sektorze bankowym, lecz zagrożenia leżące u podstaw problemów nie zostały w pełni wyeliminowane (Reinhart, Rogoff 2011).

Zmieniło się źródło niebezpieczeństwa – stało się nim rosnące zadłużenie państw, w tym strefy euro. Chcąc ograniczyć deficyty budżetowe i dług publiczny, władze niektórych państw dokonywały działań konsolidacji fiskalnej, zmniejszając wydatki budżetowe i podnosząc podatki (tzw. ang. *austerity policy*). Zbyt silne zacieśnienie fiskalne mogło przyczynić się z kolei do pogłębienia spowolnienia gospodarczego i tzw. kryzysu wzrostu, czyli osłabienia dynamiki wzrostu gospodarczego i recesji w wielu krajach w strefie euro. Niskie tempo wzrostu gospodarczego (nazwane przez ekonomistów sekularną stagnacją w związku z niskim tempem wzrostu produktywności czynników wytwórczych) towarzyszy gospodarce światowej od 2008 roku.

W celu wzmocnienia dynamiki wzrostu gospodarczego niektóre z państw wyhamowują obecnie proces konsolidacji fiskalnej lub rozkładają go w czasie, co ma się przełożyć na odbudowę popytu wewnętrznego i pobudzenie wzrostu inwestycji, bądź wprowadzają różnego rodzaju tzw. pakiety stymulacyjne dla rządów, instytucji finansowych lub przedsiębiorców. Tworzy się swego rodzaju spirala błędnego koła stymulacji, swoistego uzależnienia od silnie ekspansywnej polityki pieniężnej i fiskalnej, która sama staje się przyczyną rozszerzania kryzysu, w szczególności pogłębienia zadłużenia. Utrwała się równocześnie silny związek między wypłacalnością krajów, a ich banków i wzajemne ich zadłużanie (w Grecji, Irlandii, Hiszpanii, Słowenii). Próby ograniczeń i wprowadzenia w dłuższym okresie zacieśnienia fiskalnego powodują jednak zubożenie i rozwarstwienie społeczeństw, ich dochodowości, leżące u podstaw kryzysów społeczno-politycznych.

Po krótkotrwałym ożywieniu w latach 2010–2011 w gospodarce światowej kryzys ekonomiczny przybrał charakter wielofazowy, rozszerzając się na różne rynki i sfery działania oraz pogłębiając się po 2012 roku (Chojna-Duch, 2015). To obecnie więc nie tylko kryzys bankowy, czy zadłużenia publicznego, kryzys wzrostu gospodarczego – spowolnienia popytu globalnego i malejących wpływów podatkowych, ale i kryzys zarządzania publicznego – nieskutecznych procesów konsolidacji fiskalnej; to również kryzys społeczno-polityczny w obszarze państw

i regionów, zaostrzany przez procesy migracji uchodźców z krajów Bliskiego Wschodu do Europy i odradzanie się populistycznych zachowań.

Globalny kryzys ekonomiczny i finansowy przybierający szczególnie ostrą fazę jako kryzys zadłużenia publicznego i prywatnego osiągnął zarazem kolejny nowy, historyczny wymiar, obejmując swoim zasięgiem w zasadzie wszystkie państwa strefy euro i w skali szerszej – wiele państw świata. Wydarzenia na rynkach globalnych jednocześnie coraz szybciej przenoszą się obecnie na rynki krajowe, zaś impulsy w poszczególnych krajach mają silniejszy „efekt zarażania” i powodują kolejny, silniejszy wzrost ryzyk i niepewności na rynkach globalnych oraz utratę zaufania społecznego do rządów, powodujące zagrożenie głębszym kryzysem społeczno-politycznym wobec obniżania poziomu życia także obywateli krajów wysoko rozwiniętych.

**Tabela 1.** Fazy globalnego kryzysu gospodarczego 2008–2015

1.	Kryzys bankowy – załamanie rynku kredytowego – 2008
2.	Uruchomienie programów szerokiego dostarczania płynności przez główne banki centralne (tzw. luzowanie ilościowe)
3.	Kryzys zadłużenia krajów, spowodowany wprowadzaniem m.in. pakietów stymulacyjnych (ratunkowych) rządów dla instytucji finansowych
4.	Procesy konsolidacji fiskalnej
5.	Kryzys wzrostu – osłabienie wzrostu gospodarczego i recesja w strefie euro
6.	Kryzys społeczno-polityczny wynikający ze skali bezrobocia, rozwarstwienia społecznego i zubożenia społeczeństwa oraz niepewności prognoz ekonomicznych
7.	„Reformy zarządzania gospodarczego” na szczeblu ponadnarodowym i niewielka skuteczność ich wdrażania
8.	Wyhamowanie konsolidacji fiskalnej w celu odbudowy popytu wewnętrznego i pobudzenia wzrostu
9.	Ograniczenie podejmowania nadmiernego ryzyka w regulacji systemu instytucji finansowych; zwiększenie roli banków centralnych w ubezpieczeniu płynności (banki centralne stały się pożyczkodawcami pierwszej instancji)
10.	Obniżone ceny surowców (ropy naftowej) i żywności – przyczyną utrzymującej się deflacji w większości krajów

Źródło: opracowanie własne.

Należy podkreślić, że obniżenie dynamiki wzrostu gospodarczego państw wysoko rozwiniętych towarzyszyło wprawdzie zjawiskom kryzysu od jego początku powszechnie, ale w różnym stopniu dotyka poszczególne państwa i regiony. Gospodarki rozwinięte przeżywają przy tym silniejsze trudności niż europejskie kraje wschodzące.

Tabela 2. Nierównowaga regionów – perspektywy wzrostu gospodarczego

Real GDP, % change	Date	2013	2014	2015F	2016F	2017F	2018F	2019F	2020F
Developed Economies	10.2015	1,1	1,8	2,0	2,2	2,2	2,2	2,0	1,9
	04.2015	1,4	1,8	2,4	2,4	2,2	2,1	2,0	1,9
USA	10.2015	1,5	2,4	2,6	2,8	2,8	2,7	2,2	2,0
	04.2015	2,2	2,4	3,1	3,1	2,7	2,4	2,0	2,0
Eurozone	10.2015	-0,3	0,9	1,5	1,6	1,7	1,6	1,6	1,6
	04.2015	-0,5	0,9	1,5	1,7	1,6	1,6	1,6	1,5
Japan	10.2015	1,6	-0,1	0,6	1,0	0,4	0,7	0,9	0,7
	04.2015	1,6	-0,1	1,0	1,2	0,4	0,7	0,7	0,7
Emerging Economies	10.2015	5,0	4,6	4,0	4,5	4,9	5,1	5,2	5,3
	04.2015	5,0	4,6	4,3	4,7	5,0	5,1	5,2	5,3
CEE	10.2015	2,9	2,8	3,0	3,0	3,4	3,3	3,3	3,4
	04.2015	2,9	2,8	2,9	3,2	3,3	3,4	3,4	3,4
Emerging Asian Economies	10.2015	7,0	6,8	6,5	6,4	6,3	6,4	6,5	6,5
	04.2015	7,0	6,8	6,6	6,4	6,3	6,4	6,6	6,6
China	10.2015	7,7	7,3	6,8	6,3	6,0	6,1	6,3	6,3
	04.2015	7,8	7,4	6,8	6,3	6,0	6,1	6,3	6,3
South American Economies	10.2015	2,9	1,3	-0,3	0,8	2,3	2,5	2,7	2,8
	04.2015	2,9	1,3	0,9	2,0	2,7	2,8	2,9	3,0

Source: IMF

Źródło: za NBP, IE.

W USA brak ostatecznego porozumienia w sprawie tzw. klifu fiskalnego w 2013 roku i obawy o kształt polityki fiskalnej przy „wyjściu” ze stanu pogłębiającego się zadłużenia oznaczały konieczność istotnej redukcji wydatków budżetowych, a więc pogłębienia skali bezrobocia i pogorszenia innych wskaźników gospodarczych, w tym PKB. Stąd jednocześnie podkreślano konieczność dalszego „luzowania finansowego” w kolejnych programach, ale i jego ograniczenia wobec zagrożeń inflacyjnych. W następnych latach, wobec poprawy podstawowych wskaźników makroekonomicznych, następowało dążenie FED i Banku Anglii do rozpoczęcia normalizacji polityki pieniężnej. Sygnalizowane przez te władze plany są przy tym odmienne od zapowiedzi EBC zwiększenia skali luzowania ilościowego. Polityka FOMC i Kongresu USA w tym względzie była niejednoznaczna, co pogłębia niepewność. Występują również obawy, że w wyniku zaostrzenia polityki fiskalnej i ograniczenia skupu aktywów przez FED tempo wzrostu PKB w USA może obniżyć się o ok. 1–1,5 p.p. Decyzje związane z problemem ograniczenia w końcu 2015 r. limitu długu publicznego i prywatnego w USA

(Ghosh i in., 2013) stanowią jednocześnie potencjalne źródło ryzyka dla rynków finansowych.

Ekspansywna polityka banków centralnych przyczyniała się do redukcji napięć na rynkach finansowych i umacniała optymizm uczestników tego rynku (NBP, 2013). Obecnie cechuje ją jednak m.in. dualizm (rozbieżność) kierunków, w jakim podąża polityka pieniężna w USA i w Europie, choć w obu mamy do czynienia z polityką procykliczną.

W strefie euro przy wzroście presji rynkowej ECB w coraz szerszej skali stabilizował rynki długu i sytuację płynnościową w sektorze bankowym (w formie m.in. tzw. mechanizmu LTRO i OMT – programów nieograniczonego skupu obligacji państw strefy euro i innych aktywów objętych wsparciem mechanizmów ratunkowych), jednak proces przedterminowego wykupu środków pozyskanych przez banki wskazuje na negatywne sygnały (pożyczki LTRO zaciągnięte w lutym 2012 roku przez 800 banków w kwocie 529 mld euro nie spłaciła w 2013 roku połowa banków, co stygmatyzuje pozostałe (Watkins, 2013)). Pozytywne skutki ma przynieść program rozszerzonego skupu aktywów (EAPP), rozpoczęty przez EBC na początku 2015 r. i kontynuowany w następnych latach.

Obniżenie wzrostu PKB w strefie euro oraz recesja w niektórych krajach południa Europy lub stagnacyjny wzrost towarzyszy zjawiskom kryzysu od jego początku, choć w różnym stopniu dotyka poszczególne państwa (por. Tabela 2 – Wybrane gospodarki świata, Makro..., NBP 2015).

Dane z krajów strefy euro były jednak coraz bardziej zróżnicowane i niejednoznaczne – w strefie euro w 2012 roku wystąpiła pogłębiająca się recesja niemal we wszystkich krajach, poza Niemcami, Austrią, Estonią i Słowacją. W prognozach różnych ośrodków wskazywano na dalsze pogorszenie wskaźników po 2013 roku. Tempo PKB obniżyło się w wyniku słabszych wyników przedsiębiorstw, zmniejszenia dynamiki inwestycji i słabszego popytu konsumpcyjnego.

Prognozy wskazywały na możliwość kontynuowania pogorszenia wskaźników makroekonomicznych w 2013 roku i dopiero stopniową i powolną poprawę koniunktury globalnej od 2014 roku, inne prognozowały odbicie już w drugiej połowie tego roku (Blanchard, Leigh, 2013). Były one jednak obarczone dużą niepewnością, co wymagało w kolejnych latach rewizji optymistycznych prognoz gospodarczych. Powrót na ścieżkę zrównoważonego rozwoju gospodarczego, ustabilizowanie

oraz redukcja deficytów i długu publicznego w relacji do PKB w poszczególnych gospodarkach będzie długotrwała. Wprawdzie w kolejnych latach następuje stopniowa poprawa koniunktury w strefie euro, jednak dynamika wzrostu gospodarczego jest ciągle na bardzo niskim poziomie. Uważa się, że ekspansywna polityka pieniężna będzie sprzyjała wzrostowi gospodarczemu i powolnemu podążaniu inflacji w kierunku celu.

\* \* \*

Kryzys finansowy wypuklił mankamenty nie tylko ram prawnych i nadzorczych w Unii Europejskiej, ale także systemu koordynacji polityki gospodarczej. Ich skutki były szczególnie odczuwalne w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej (dalej: UGW). Kryzys w Grecji ukazał potrzebę szerszej reformy unijnego zarządzania gospodarczego.

W gronie państw strefy euro podejmowane są próby wypracowania nowych koncepcji zjednoczonej Europy – długofalowego, wspólnego, publicznego zarządzania gospodarczego i polityki społecznej, obejmujące wspólną politykę budżetową, w tym ostrzejsze zasady zarządzania długiem publicznym (z uwzględnieniem potrzeb wzrostu gospodarczego), politykę podatkową, kwestie świadczeń społecznych, zasad działania podmiotów gospodarczych, nadzoru nad instytucjami finansowymi.

Wraz z przenoszeniem się problemów na kolejne kraje przedstawiano coraz dalej idące propozycje w zakresie pogłębionej integracji w ramach UGW, w tym wzmacniania mechanizmów monitorowania i dyscyplinowania państw członkowskich oraz systemów ratowania banków w UE. Organy UE planują kolejne etapy przebudowy architektury instytucjonalnej. Docelowym działaniem na drodze ku właściwej Unii Gospodarczej i Walutowej ma być unia finansowa obejmująca unię bankową, fiskalną i gospodarczą. Oznacza to przeniesienie zarządzania gospodarczego ze szczebla państw na szczebel wspólnotowy i globalny oraz jednocześnie zmianę roli organów unijnych i samej Wspólnoty, a zwłaszcza strefy euro, która wówczas będzie stanowiła odrębny ponadnarodowy szczebel polityczny, o odrębnej, coraz silniejszej instytucjonalizacji.

Podczas gdy perspektywa ustanowienia wspólnej zdolności fiskalnej wydaje się odległą, na etapie unii finansowej zastępuje ją, w ograniczonym stopniu, Europejski Mechanizm Stabilności (dalej: EMS), funkcjonujący jako zabezpieczenie dla przyszłej unii bankowej (tymczasowy poprzednik to Europejski Instrument Stabilności Finansowej,



z którego skorzystały Grecja, Irlandia i Portugalia). Do tej pory uniknięto zmian traktatowych, oprócz jednej ograniczonej modyfikacji, która stała się podstawą powołania Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Pierwotnie EMS miał służyć wyłącznie ratowaniu pojedynczych państw w sytuacji zagrożenia stabilności strefy euro jako całości (wsparty pakietem stymulacyjnym został Cypr). Obecnie EMS ma być narzędziem ułatwiającym wzmocnienie Unii Gospodarczej i Walutowej, zerwanie negatywnego sprzężenia zwrotnego łączącego banki i rządy (wyplącalności krajów i instytucji finansowych), prowadzącego do pogłębienia recesji, spadku płynności na rynkach finansowych, odpływu kapitału i trudności z refinansowaniem zadłużenia przez instytucje finansowe i potrzeb pożyczkowych przez rządy. Ryzyka te mają zostać zmniejszone po wprowadzeniu unii bankowej w obszarze nadzoru bankowego, mechanizmu uporządkowanej likwidacji banków (tzw. ang. *resolution*) oraz instytucji gwarantowania depozytów. Katalog instrumentów EMS ma być rozszerzony poprzez przypisanie mu nowej funkcji w postaci udzielania wsparcia bezpośrednio sektorowi bankowemu. Oczekuje się, że Mechanizm Stabilności zastąpi następnie budżety krajowe, udostępniając w razie potrzeby środki finansowe, gdyby te zebrane od sektora bankowego okazały się niewystarczające.

Powstają wątpliwości co do tego, czy tworzenie kolejnego organu w celu pogłębienia integracji w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej byłoby wystarczające do utrzymania rzeczywistej sieci bezpieczeństwa dla dużych systemowo banków, nawet po powstaniu jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Następnie, czy pomoc powinna docierać do krajów doświadczających wyłącznie przejściowych problemów o charakterze płynnościowym, czy też trwałych trudności, wymagających systematycznego dokapitalizowania w dłuższym okresie. Czy EMS dysponuje wystarczającym zestawem instrumentów prawnych, aby zagwarantować stabilność finansową? Czy jego zasoby i otrzymywane środki będą adekwatne do przekazanych zadań i czy kapitałowo udźwignie ciężar ratowania dużych ważnych systemowo banków? Czy byłby skutecznym stabilizatorem na obecnym etapie integracji UGW? Już teraz powstają wątpliwości co do tego, czy EMS powinien podejmować tego rodzaju działania.

Perspektywa ustanowienia wspólnej zdolności fiskalnej wydaje się jeszcze bardziej złożona i odległa. W kolejnym stadium pogłębienia integracji w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej po powstaniu jed-

nolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, oczekuje się, że EMS zastąpi budżety krajowe, udostępniając w razie potrzeby środki finansowe.

Próby zapewnienia większej integracji w strefie euro i konkurencyjności gospodarczej w drodze tworzenia nowych instytucji i instrumentów działania, w tym w szczególności operacji zasilających w płynność banki przez EBC poprzez skup aktywów, stworzenia unii bankowej, eurobudżetu – z uwspólnowaniem długu, unijnego podatku od transakcji finansowych, wspólnej podstawy opodatkowania w podatku dochodowym od osób prawnych, (CCCTB), unijnej prokuratury, chroniącej interesy finansowe UE, a także liczne propozycje reform przybierających różne nazwy własne, rozrostu rozmaitych nowych instrumentów, komunikatów, ram koordynacji, czasem tylko nowych haseł, jak np. nowe ramy zarządzania, koordynacja *ex-ante*, semestr europejski lub odnowiony semestr europejski, czy raport pięciu przewodniczących<sup>1</sup>, CCI (Convergence and Competitiveness Instrument), porozumienia umowne (*contractual arrangements*) tworzą jednak wrażenie chaosu instytucjonalnego, ograniczającego spójność.

**Tabela 3.** Nowa architektura zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej: działania podjęte w latach 2010–2011

<p><b>Wzmocnienie Paktu Stabilności i Wzrostu (6-pak, 2-pak)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Wzmocnienie ramienia prewencyjnego Paktu Stabilności i Wzrostu</li> <li>■ Większy nacisk na kryterium długu</li> <li>■ Zwiększony automatyzm w procesie decyzyjnym dotyczącym nakładania sankcji, ograniczający wpływ czynników politycznych na podejmowane decyzje</li> <li>■ Monitorowanie i ocena wstępnych planów budżetowych państw członkowskich, w tym możliwość interwencji KE</li> <li>■ Wzmocniony nadzór nad krajami doświadczającymi poważnych trudności finansowych</li> </ul>
<p><b>Pakt Fiskalny</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Deficyt strukturalny nie wyższy niż 0,5% PKB (1% PKB w przypadku państw zadłużonych poniżej 60% PKB)</li> <li>■ Złota reguła budżetowa wprowadzona do prawa krajowego</li> <li>■ Wzmocniony nadzór i koordynacja polityk gospodarczych</li> <li>■ Monitorowanie przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości implementacji (a nie przestrzegania) zasady do przepisów krajowych</li> </ul>

<sup>1</sup> W opublikowanym 27 października 2015 r. programie prac na 2016 r. Komisja przedstawiła 23 nowe inicjatywy w 10 priorytetowych obszarach.

<p><b>Nowa procedura nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Tablica wskaźników</li> <li>■ Identyfikacja nierównowag wewnętrznych, np. wynikających z zadłużenia prywatnego i publicznego</li> <li>■ W przypadku nadmiernych zakłóceń równowagi: plan działań korygujących i zalecenie Rady; możliwe sankcje</li> </ul> <p><b>Semestr Europejski</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Integracja rozproszonych wcześniej zaleceń i przejście do koordynacji <i>ex-ante</i></li> <li>■ Wśród priorytetów konsolidacja sprzyjająca wzrostowi</li> <li>■ Koncentracja na unikaniu efektów rozlania (<i>spill-overs</i>)</li> <li>■ Odnowiony semestr europejski – pogłębianie UGW</li> </ul> <p><b>Pakt Euro Plus</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Krajowe reformy na rzecz konkurencyjności, zatrudnienia, stabilności finansów publicznych oraz stabilności finansowej</li> </ul>
<p><b>Bardziej efektywny proces podejmowania decyzji w strefie euro</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Praktyczne wzmocnienie Eurogrupy</li> <li>■ Instytucjonalizacja szczytów państw strefy euro</li> </ul>
<p><b>Nowe instytucje zarządzania kryzysowego</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ EFSM, EFSF (od 2010 roku) oraz ESM (funkcjonujący od 8 października 2012 roku)</li> </ul>
<p><b>Kompleksowa reforma rynków finansowych</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Implementacja postanowień porozumienia Bazylea III (projekt pakietu CRD IV/CRR)</li> </ul>
<p><b>Nowe instytucje europejskie odpowiedzialne za nadzór nad rynkami finansowymi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Trzy nowe urzędy: EBA, ESMA i EIOPA nadzorujące sektor bankowy, kapitałowy oraz ubezpieczeń</li> <li>■ Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego monitorująca ryzyka o charakterze systemowym</li> </ul>
<p><b>Budowa unii finansowej – oddanie części krajowych suwerenności na rzecz instytucji unijnych</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Biała księga do 2017 r.</li> </ul>

Źródło: NBP, IE.

Wprawdzie niektóre z wymienionych działań zmniejszyły zagrożenie rozpadu UGW, lecz nie zapewniły jej większej spójności. Równocześnie brak jedności politycznej w wypracowywaniu jednoznacznego programu spójności i reform strukturalnych w ramach strefy euro i UE pogłębiły zróżnicowanie sytuacji tych krajów i ich gospodarek przy kontynuacji spowolnienia w strefie euro.

Podkreślić także należy, że poszczególne propozycje nowych wspólnych europejskich instytucji to jednocześnie wzrost administracji i wy-

datków pogłębiających zadłużenie w obszarze finansów publicznych UE (np. unia bankowa wymaga zatrudnienia dodatkowo 2000 nowych pracowników nadzoru w ECB (*Financial Times*, 2013), a obowiązek powołania europejskiej prokuratury – European Public Prosecutor’s Office, wynikający z wymogów art. 86 ust. 2 TFUE, niezależnie od funkcjonującego już Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych – OLAF-u, zakłada ponadto nowe zadania, powodujące nowe wydatki, np. konieczność współpracy z odpowiednimi organami państw krajowych prokuratur, zaś ustanowienie w 2015 r. Europejskiej Rady Fiskalnej, realizującej funkcję nadzorcy budżetowego to nowe wydatki z budżetu UE).

## Uwarunkowania krajowe – spowolnienie gospodarcze w Polsce i stan finansów publicznych

---

Gospodarka polska wykazała się stosunkowo dużą odpornością na światowy kryzys finansowy. W latach 2008–2011 w polskiej gospodarce globalny kryzys ekonomiczny nie był istotnie odczuwany. Przyczyny kryzysu miały bowiem charakter zewnętrzny, a fundamenty polskiej gospodarki pozostały zdrowe, dobre i recesja nie wystąpiła w żadnym okresie. Po pierwszej fazie światowego kryzysu ekonomicznego dynamika PKB w Polsce obniżyła się jednak do 1,9% w 2012 roku z 4,3% w 2011 roku. Oznaczało to szybszą od oczekiwań realizację scenariusza spowolnienia. Tempo wzrostu PKB w 2012 roku było o 0,6 p.p. niższe, niż zakładano w uzasadnieniu do ustawy budżetowej. Osłabienie wzrostu gospodarczego pogorszyło sytuację na rynku pracy. Polska gospodarka w coraz większym stopniu odczuwała też skutki kryzysu finansowego i ekonomicznego w gospodarce europejskiej.

W kolejnych kwartałach 2013 roku tempo spowolnienia dynamiki wzrostu gospodarczego było większe, niż zakładano. W I kwartale obniżyło się do 0,5% r/r, wobec 0,7% r/r w IV kwartale 2012 roku. Na niższą dynamikę PKB znaczny wpływ miał spadek popytu krajowego, zarówno konsumpcyjnego, jak i inwestycyjnego. Kolejny kwartał wykazał niewielką poprawę dynamiki wzrostu – 0,8%, a to stopniowe ożywienie generowane było głównie poprawą eksportu i ogólną poprawą nastrojów, co wskazywało na to, że można oczekiwać wzrostu PKB, ale powolnego i poniżej potencjału do końca 2014 roku.

W konsekwencji niskie tempo wzrostu gospodarczego negatywnie wpłynęło na wykonanie Budżetu Państwa 2012 roku i 2013 roku.

W 2012 roku polityka dostosowań fiskalnych w sektorze finansów publicznych była prowadzona intensywnie w celu ograniczenia nadmiernego deficytu sektora. Podstawowe osiągnięcia między rokiem 2010 i 2012 to redukcja deficytu z 7,9% do 3,9% PKB i ograniczenie ryzyka przekroczenia konstytucyjnego limitu 60% PKB. Polska nadal objęta była jednak do 2015 r. procedurą nadmiernego deficytu sektora publicznego, nałożoną przez Radę UE, gdyż przekracza poziom 3% PKB. Niepewność, jeśli chodzi o przyszłe poziomy deficytu i długu publicznego, pozostaje wysoka i jest związana z niepewnością co do skali wzrostu PKB.

Rzeczywiste problemy polskiej gospodarki i finansów pojawiły się w dalszych fazach kryzysu – jako kryzys finansów publicznych wynikający z nadmiernego i szybko rosnącego deficytu i będącego jego konsekwencją stopniowego zadłużania państwa oraz w latach 2012/2013 – kryzys słabego wzrostu gospodarczego.

W Polsce sytuacja była jednak szczególna. Ze względu na fakt, że w żadnym okresie nie doszło do recesji, a nominalny PKB wzrósł o 5,4% w 2009 roku, nie można było uzasadniać wzrostu deficytowości recesją, jak w Unii, w której uśredniony PKB zmniejszył się realnie o 4,2% i nominalnie o 5,5%. Nie było też żadnych przesłanek do silnych wzrostów deficytu, ani do nieadekwatnych, zbyt niskich w stosunku do wzrostu PKB wpływów podatkowych (w szczególności CIT w 2009 roku)<sup>2</sup>.

Wobec barier ograniczonych zasobów wykorzystano w Polsce specyficzny pakiet kryzysowy – instrumenty ze sfery instytucjonalno-prawnej. Miały one charakter przede wszystkim prewencyjny i warunkowy. Pakiet normatywnych działań antykryzysowych zakreślony został wstępnie przez *Plan stabilności i rozwoju* przyjęty przez rząd na początku grudnia 2008 roku. Przewidywał on wprowadzenie szeregu instrumentów, mających na celu przeciwdziałanie skutkom spowolnienia gospodarczego oraz przygotowanie na ewentualne nasilenie zagrożeń kryzysowych. Zwiększono intensywność koordynacji działań organów. W praktyce jednak proponowane instrumenty nie były wykorzystywane. Można powiedzieć, że nie był to brak strategii, jak podnosi się

---

<sup>2</sup> Szczegółowa analiza sytuacji budżetu państwa i sektora finansów publicznych tego okresu (Wernik, 2010: 10 i n.), por. także ocenę polityki fiskalnej rządu, w tym *Planu stabilności i rozwoju* (Osiatyński, 2009: 1 i n.; Małecki, 2009: 97 i n.).

powszechnie w literaturze, ale swoista bezkosztowa strategia przeczekania i ostrożności w działaniach dotyczących finansów publicznych. Wzmacniane były one przez przekazy medialne członków rządu, mające na celu uspokojenie rynków oraz wykorzystanie pakietów stymulacyjnych innych państw (w szczególności Niemiec). Brak działań w tym względzie okazał się paradoksalnie korzystny.

W polskiej polityce fiskalnej ostatniego okresu brak jest nadal jednoznacznej strategii. W szczególności nie określono, które z dwóch podstawowych metod i rozwiązań, w pewnym sensie sprzecznych ze sobą, stosowanych w innych państwach bierze pod uwagę minister finansów w swych działaniach: 1) ekspansywną („niestandardową”) politykę fiskalną stymulacji, stosowaną w ostatnich latach w większości gospodarek świata, w szczególności w państwach strefy euro (która jednak nie rozwiązała żadnego ze strukturalnych problemów ich gospodarek), zaś w Polsce zastosowana została w formie powiększenia w drodze nowelizacji ustawy budżetowej 2013 roku deficytu budżetowego, czy też 2) metodę konsolidacji, oszczędności budżetowych, mających na celu zmniejszenie deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego, która leżała pierwotnie u podstaw budżetu państwa na 2013 roku i którą wyrażono również w nowelizacji poprzez ograniczenie wydatków budżetowych. Obie bowiem stały się podstawą zmienionej w 2013 roku ustawy budżetowej.

Podstawowym problemem krajowej polityki fiskalnej była jednak w ostatnich latach słaba realizacja zakładanych pierwotnie w ustawach budżetowych dochodów budżetowych.

Punktem wyjścia dla oceny gospodarki i polityki fiskalnej w latach 2009–2013 powinno być podstawowe, następujące założenie i wyjaśnienie sprzeczności: w Polsce nie wystąpiła recesja, a nominalny PKB rósł w tych latach, więc wzrost deficytowości w latach 2010–2012 i stopniowe osłabienie bazy dochodów budżetowych od 2008 roku (postępujący spadek wpływów podatkowych) było niezrozumiałe. Nie było żadnych przesłanek do tak silnych wzrostów deficytu, ani do nieadekwatnych, zbyt niskich w stosunku do wzrostu PKB wpływów (w szczególności niskiego tempa wzrostu dochodów podatkowych z CIT w 2009 roku, a następnie i przede wszystkim spadku wpływów z VAT oraz, mimo podwyżek stawek podatku akcyzy na papierosy i paliwa silnikowe, spadku dynamiki dochodów z akcyzy lub słabej realizacji wpływów z CIT w 2013 roku). Czy wynikały one tylko z niskiej aktywności gospodarczej?, występującej w kolejnych latach deflacji?, niekorzyst-



nej struktury wzrostu gospodarczego dla wpływów z VAT (zwroty VAT z eksportu)?, efektów „zarażania europejskiego”, czy też ze słabości zarządzania w sferze finansów publicznych?, jakości legislacji?, w tym rozregulowania rocznych rozliczeń dochodów poprzez zmiany zasad księgowania? lub nieszczelności systemu podatkowego, wykształconego w trakcie prac sejmowych nad ustawą VAT-owską w 2010 roku?

Kontynuacja spadku efektywności fiskalnej miała miejsce w całym 2012 roku. Według szacunków NBP deficyt budżetu państwa w 2012 roku wyniósł ok. 30,6 mld zł, czyli był niższy od założeń budżetowych o 4,4 mld zł; stopień zaś jego realizacji pozostawał na poziomie ok. 87,5% planu, wobec 62,5% w 2011 roku. Dochody budżetu państwa były niższe od założeń budżetowych o 2,1% w wyniku niskiej realizacji dochodów podatkowych (93,8% planu). Wszystkie kategorie podatkowe (oprócz podatku od gier) wykonane zostały poniżej planu budżetowego. Niższe od założeń ustawowych wydatki budżetowe (o 3,2%) były zaś głównie efektem ograniczania wydatków elastycznych w sytuacji niedoboru dochodów budżetowych.

Część z wydatków 2012 roku została przesunięta na 2013 roku, co spowodowało słabość sytuacji fiskalnej już w pierwszych miesiącach 2013 roku i prowadziło do późniejszej konieczności nowelizacji budżetu w 2013 roku. Dochody budżetu państwa w styczniu 2013 roku były niższe o 3,9% r/r, przede wszystkim w rezultacie niskiej dynamiki dochodów podatkowych (spadek o 6,9% r/r). Niskie dochody z VAT z kolei (spadek o 22,6% r/r) były również rezultatem przesunięcia terminu księgowania grudniowych zwrotów tego podatku z grudnia na styczeń (księgowania zwrotów VAT dokonanych w okresie 1–20 stycznia roku następnego). Wyższa dynamika dochodów z PIT i CIT wynikała natomiast ze zmian w prawie podatkowym, przesuujących termin zapłaty grudniowej zaliczki na podatek dochodowy od przedsiębiorców z grudnia na styczeń.

Wydatki budżetu państwa w styczniu 2013 roku były wyższe niż w pierwszym miesiącu 2012 roku o 6,4% r/r. Deficyt budżetu państwa w styczniu 2013 roku wyniósł z kolei ok. 8,4 mld zł, wobec 5,3 mld zł w styczniu 2012 roku. Gorszy wynik był rezultatem zarówno wyższych wydatków, jak i niższych dochodów. Stopień realizacji deficytu w styczniu 2013 roku wyniósł już ok. 23,7% planu, wobec ok. 17,3% szacowanego wykonania w styczniu 2012 roku.

Oszczędnościom w wydatkach elastycznych towarzyszyły zjawiska niekorzystne dla tego procesu, powodujące równoczesne powiększenie

nieplanowanych wydatków. Wynikały one też z różnorodnych błędów w zarządzaniu przez organy publiczne w 2012 roku, powodujących konsekwencje sporów sądowych i towarzyszących temu kosztów, jak i z niektórych działań organów skarbowych i kontroli skarbowej polegających na kosztownym przedłużaniu procedur kontrolnych, zwłaszcza dotyczących zwrotu VAT. Związane były one w dużej mierze z dziedziną budownictwa. Na przykład GDDKiA prowadziła w 2012 roku 700 spraw sądowych związanych z budową dróg. Oznaczało to koszty postępowań, w tym zewnętrznej obsługi prawnej, możliwych kar umownych itd. Na coraz szerszą skalę zaczęły występować również przypadki wyłudzeń w systemie VAT-u.

Scenariusz rozwoju sytuacji gospodarczej w roku 2013, przedstawiony w uzasadnieniu projektu Ustawy budżetowej na ten rok, był oparty na założeniu poważnego spowolnienia gospodarczego w krajach UE i kontynuacji działań konsolidacyjnych i oszczędnościowych. W sytuacji pogorszenia koniunktury w otoczeniu zewnętrznym szacowany wzrost PKB w 2013 roku miał wynieść 2,2% (2,9% w czerwcowych założeniach MF do projektu ustawy budżetowej na rok 2013). Już w momencie uchwalania ustawy budżetowej wydawał się on zbyt optymistyczny (por. NBP, 2013b).

Ustawa budżetowa na 2013 rok zakładała występowanie deficytu budżetu państwa w wysokości 35,6 mld zł, czyli na poziomie o ok. 0,6 mld zł wyższym, niż przyjęto w *Wieloletnim Planie Finansowym Państwa 2012–2015* (z maja 2012 roku). Sytuacja ta była także związana z korektą założeń makroekonomicznych jako skutkiem pogorszenia perspektyw wzrostu w Unii Europejskiej. Można więc ją naturalnie uznać za „uzasadniony przypadek”. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (ESA 95) w 2013 roku miał ulec obniżeniu. Choć dynamika PKB była niższa, niż przewidywano w ostatniej aktualizacji *Programu Konwergencji* (z kwietnia 2013 roku: odpowiednio 2,9% PKB i 2,2% PKB), Komisja Europejska dopuściła zakończenie przez Unię Europejską procedury nadmiernego deficytu wobec Polski. To ważny element, potwierdzający wiarygodność międzynarodową polskiej polityki budżetowej. Ustawa budżetowa musiała jednak zostać skorygowana w trakcie roku budżetowego, powiększając deficyt budżetowy i ograniczając wydatki budżetowe oraz zawieszając funkcjonowanie pierwszego progu ostrożnościowego z ustawy o finansach publicznych dotyczącego relacji długu do PKB (art. 86). Optymizm planowania budżetowego okazał się nieuzasadniony. Wyższy deficyt był rezultatem



znacznie niższych dochodów budżetowych, który nie został w pełni zrekompenzowany niższymi wydatkami budżetowymi.

Dlatego też planowanie budżetowe na 2014 rok było bardziej ostrożne, wręcz prognozę dochodów budżetowych należało uznać za zbyt zachowawczą.

Współcześnie, w związku z kończącym się w 2015 roku rozliczeniem obecnej perspektywy finansowej UE, absorpcja funduszy z budżetu UE i powiązanych z nimi inwestycji publicznych ulega hamowaniu. Oczekiwany jest ponadto negatywny wpływ zacieśnienia polityki fiskalnej na dynamikę wzrostu gospodarczego. Przyjąć można, że konsolidacja fiskalna w Polsce może być kontynuowana głównie po stronie dochodów sektora finansów publicznych w ograniczonych formach: brak powrotu stawki VAT do poziomu 22% w 2014 roku, przedłużenie ograniczenia korzystania z ulg samochodowych oznaczały, wzrost dochodów o 7,6 mld zł, zamrożenie na kolejny rok stawki PIT składka OFE; wpływy do budżetu powiększyło też podniesienie stawki rentowej od pracodawców i pracowników jeszcze w drugiej połowie 2013 roku. Wpływ na saldo budżetu państwa w 2014 roku miał transfer aktywów OFE i umorzenie obligacji Skarbu Państwa o wartości nominalnej ponad 130 mld zł.

W kolejnych latach uwarunkowania wewnętrzne i związane z tym ryzyka dla wzrostu gospodarczego to przede wszystkim: ograniczona innowacyjność, niesprzyjająca mu demografia i braki instytucjonalne (brak strategii i koordynacji procesów legislacyjnych, kompetencje sędziów rozstrzygających w sprawach gospodarczych, słaba transparentność i kontrola zarządzania na szczeblu rządowym i samorządowym; (por. także *Doing Business Results*, BŚW, 2016) w kolejnych latach). Scenariusz optymistyczny opiera się na założeniu szybszego wzrostu gospodarczego i popytu na rynkach światowych u głównych partnerów handlowych Polski. Podkreśla się, że wzrost gospodarczy można zintensyfikować poprzez stymulowanie wybranych dziedzin gospodarki przez BGK, także w ramach programu Polskie Inwestycje Rozwojowe (PIR) i funduszy rozwojowych. Politykę fiskalną ma wspierać efektywnie koordynowana polityka pieniężna i makroostrożnościowa, zaś ryzykiem będzie utrzymanie równowagi makroekonomicznej wobec przedłużającej się deflacji i stabilizacja dynamiki wzrostu gospodarczego na poziomie niższym niż przed kryzysem.

Nie jest jednoznaczne, czy oznacza to konieczność weryfikacji polityki budżetu (nawet gdy stymulacja będzie odbywała się poza sekto-

rem finansów publicznych z uwagi na swą wielkość proponowanych kwot, będzie miała wpływ na uwarunkowania polityki budżetowej), czy także zmianę strategii budżetowej w kolejnych latach budżetowych, po uruchomieniu PIR. Inwestycje podejmowane w ramach pakietu PIR mogą przede wszystkim służyć współfinansowaniu projektów unijnych i wspieraniu małych i średnich przedsiębiorstw przy udzielaniu im kredytów przez banki komercyjne.

Należy jednak sądzić, że niekorzystne uwarunkowania zewnętrzne, w tym stagnacja lub umiarkowany wzrost w Unii Europejskiej i niestabilność na rynkach finansowych, problemy rynku rosnącego zadłużenia prywatnego i publicznego w strefie euro, spowolnienie gospodarki chińskiej, a także efekty wyjścia z polityki QE w USA dla gospodarek wschodzących będą w kolejnych latach w dużym stopniu oddziaływać na sytuację polskiej gospodarki, a zwłaszcza na tempo wzrostu popytu krajowego i PKB. Czy Polsce uda się po 2015 r. utrzymać nadal zdolność do dobrej ponad 3%-ej dynamiki wzrostu, podczas gdy inne gospodarki pogrążają się w recesji lub długookresowej stagnacji, czy uda się ograniczyć problemy nieszczelności systemu podatkowego oraz bezkolizyjnego wprowadzenia zmian fiskalnych proponowanych przez władze polityczne po 2016 r.? To podstawowe kwestie decydujące o sytuacji fiskalnej i rozwoju gospodarczym państwa.

## Bibliografia

---

- Blanchard O. i Leigh D. (2013). Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers, *IMF Working Papers*, WP, 13: 1.
- Chojna-Duch E. (2015). *Łagodzenie ilościowe polityki pieniężnej*. Warszawa: NIK.
- Financial Times (2013). *ECB must double in size for new role*, 05.02.2013.
- Ghosh A.R., Kim J.I., Mendoza E.G., Ostry J.D. i Qurehi M.S. (2013). Fiscal Fatigue. Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies. *The Economic Journal*.
- Małecki W. (red.) (2009). *Globalny kryzys finansowy a polska gospodarka*. Warszawa: Vizja.
- NBP (2013). *Raport o stabilności systemu finansowego*. Warszawa: Narodowy Bank Polski.
- NBP (2013a). *Makroekonomiczne uwarunkowania polityki pieniężnej*. Warszawa: Narodowy Bank Polski.

- NBP (2013b). *Opinia RPP do Ustawy budżetowej na rok 2013*. Narodowy Bank Polski, niepublikowane.
- NBP, IE (2013c). *Sytuacja bieżąca sektora finansów publicznych*. Narodowy Bank Polski, Instytut Ekonomiczny, niepublikowane.
- Osiatyński J. (2009). Strategia makroekonomiczna Polski w warunkach światowego kryzysu. *Gospodarka Narodowa*, 7–8.
- Reinhart C.M. i Rogoff K. (2011). *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton: Princeton University Press.
- Watkins M. (2013). Low bank loan repayments send negative signal. *Financial Times*, 23.02.2013.
- Wernik A. (2010). *Budżet państwa w 2009 roku. Raport o stanie finansowym państwa w 2009 roku*. Warszawa.



Adam Noga

---

## PAŃSTWO JAKO DŹWIGNIA PRZYCHODÓW GOSPODARSTW DOMOWYCH<sup>1</sup>

---

### Wprowadzenie

---

W referacie podejmujemy się próby wyrwania roli państwa w gospodarce z trójkąta bermudzkiego: wulgaty liberalizmu (państwo jest szkodnikiem w gospodarce), wulgaty lewicowego interwencjonizmu (państwo musi wziąć na siebie rewolucje: infrastrukturalne, technologiczne, społeczne, demograficzne, obyczajowe itp.) oraz wulgaty pragmatyzmu (państwo powinno się troszczyć o przysłowiową i osławioną już ciepłą wodę). W referacie spróbujemy pokazać, że ekonomia – jako nauka zajmująca się: alokacją i wzrostem zasobów, kreacją i rozwojem, podziałem wygospodarowanych nadwyżek i związanym z nim ładem społeczno-gospodarczym, rewitalizacją zasobów i trwałym rozwojem oraz preferencjami i wartościami w powyższych procesach – dostrzega państwo jako jeden z czterech głównych instytucjonalnych regulatorów gospodarki obok: rynków, przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Każdy z tych z regulatorów ma swoje autonomiczne cele do spełnienia w gospodarce, autonomiczne w tym sensie, że może je najlepiej wypełnić

---

<sup>1</sup> Artykuł, pod zmienionym tytułem – *Państwo jako dźwignia przychodów gospodarstw domowych* – ukazał się w książce pt. *Modele ustroju społeczno-gospodarczego. Kontrowersje i dylematy*, pod redakcją naukową Elżbiety Mączyńskiej, PTE, Warszawa 2015.

spośród wszystkich regulatorów i przez nie najlepiej wpływać na działanie pozostałych regulatorów. Nie ma więc uzasadnień dla sztucznego podnoszenia znaczenia któregośkolwiek z powyższych czterech regulatorów (ich ideologizowania). Jedynie można zaakceptować naturalną podstawową rolę w tej konfiguracji gospodarstw domowych, ich zasobów, systemów wartości i wyborów. Z tego też powodu przedstawimy model, w którym przedsiębiorstwa, rynki i państwo stanowią dźwignię, a nie maczugę przychodów gospodarstw domowych z ich aktywów fizycznych i intelektualnych. Wnioski, jakie spróbujemy wyciągnąć z analizy modelowej, można sformułować następująco: w XXI wieku gospodarstwa domowe ze swoimi możliwościami edukacyjnymi i technologicznymi oraz 20-wiecznym doświadczeniem poturbowania przez maczugę państwa, mogą w nim poszukiwać w sposób wyemancypowany dźwigni dla najlepszego wykorzystania swoich aktywów.

Referat składa się z trzech części. W pierwszej – „przednaukowej” – podejmiemy próbę interpretacji i uporządkowania kontrowersji dotyczących kilku kluczowych problemów państwa we współczesnej gospodarce światowej i gospodarce polskiej. W drugiej części – naukowej – przypomnimy spory związane z poszukiwaniem teorii państwa w gospodarce, teorii przydatnych w rozwiązywaniu kontrowersji wskazanych w pierwszej części referatu. W trzeciej części przedstawimy autorską koncepcję roli państwa w gospodarce, jako jednego z jej regulatorów, podobnie jak zakładanie przedsiębiorstw i projektowanie rynków służącego przychodom gospodarstw domowych.

## Publicystyczne kontrowersje dotyczące roli państwa w gospodarce

---

Aktualny kryzys gospodarczy w świecie i poważne zaburzenia funkcjonowania i wzrostu polskiej gospodarki powodują silne odnowienie emocji związanych z rolą państwa w gospodarce. W stosunku do dominującej w latach 1980–2007 ekonomii głównego nurtu, redukującej silnie rolę państwa w gospodarce – jakkolwiek nie aż tak silnie, jak to się jej przypisuje – pojawia się wiele ciężkich zarzutów. Zarzuty te głównie formułuje się na płaszczyźnie publicystyczno-politycznej, a i sama ekonomia głównego nurtu też się niekiedy na tę płaszczyznę musi przenosić, z charakterystyczną jednakże dla niej elegancją (Lucas, 2009). Tak więc w dyskursie tym obecnie pojawiają się takie prace jak: *Zakończcie ten kryzys* Paula Krugmana (2013) czy *Time for Visible*

*Hand* J. Stiglitz (2010), mniej natomiast próbuje się wracać do tak imponującej pracy jak np. *Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures* (Schleifer, Vishny, 1998). Pojawia się więc mnóstwo publicystyki (P. Krugman, J. Stiglitz, G. Becker, R. Posner, D. Kahneman, G. Akerlof, J. Osiatyński, G.W. Kołodko, L. Balcerowicz, J. Toporowski, i wielu, wielu innych), a nawet wielką teorię próbuje się sprowadzać do złejszej formy (Skidelsky, 2013; Wapshott, 2013; Nasar, 2012).

Publicystyka okazuje się w takich czasach potężną bronią, ale przy wnikliwszej analizie obnaża swą naturalną ułomność. Z braku miejsca skoncentrujemy się tylko na jednej próbie, ale za to bardzo doniosłej, wyrażającej wielką troskę o interesujące nas w tym artykule gospodarstwa domowe. R. Skidelsky (2013a) w wywiadzie dla „Dziennika Gazeta Prawna” wskazuje na cztery dobre na dzisiejsze czasy przesłania J.M. Keynesa, obecne i w wielu innych pracach, np. wspomnianych już P. Krugmana, J. Stiglitz, J. Toporowskiego i obecnie wielu innych:

- a) konieczność zwiększania wydatków państwa i długu publicznego,
- b) silne zmniejszenie zaufania do rynków,
- c) bezwzględne nadawanie priorytetu okresowi krótkiemu nad okresem długim,
- d) oraz kluczową kwestię dla naszego referatu: dbałość o ciągłość pracy ludzi, w tym szczególnie młodych ludzi.

R. Woś – prowadzący ten jeden z wielu wywiadów, jakie R. Skidelsky udzielił w Polsce – nie ukleknął jednakże przed największym biografem Keynesa, jak to uczynili inni rozmówcy, i dość łatwo zmusił go podważenia trzech pierwszych przesłań. R. Skidelsky zgodził się, że wysoki deficyt budżetowy i dług publiczny są groźne i... że jego mistrz był: „zdecydowanym zwolennikiem budżetu, który w dłuższym czasie dąży do równowagi. I nie boi się zaciągać długu, kiedy to konieczne, ale jednocześnie realizować budżetową nadwyżkę w czasach koniunktury. O tym się często zapomina. Poza tym jest zasadnicza różnica, które wydatki się równoważy. Nie powinno się finansować służby cywilnej z pożyczonych pieniędzy”<sup>2</sup>. Z tą poprawką to i liberalnym nowym klasykom ciężko byłoby odwrócić się od Keynesa. W endogenicznych

<sup>2</sup> M. Miłosz cytuje za „Tygodniem Trybunalskim”, że w Piotrkowie Trybunalskim (77 tysięcy mieszkańców) w administracji państwowej pracowało w 2011 roku 8447 osób, w tym wprawdzie 1300 osób w dwóch szpitalach, natomiast w sektorze prywatnym tylko niecałe 16 tysięcy („Dziennik Gazeta Prawna” 03.02.2013).

modelach wzrostu R. Lucasa czy R. Barro docenia się silnie pozytywną rolę rozwojowych wydatków państwowych, np. wydatków na infrastrukturę czy rozwój kapitału ludzkiego. Niestety w innym miejscu wywiadu R. Skidelsky powraca poważnie do keynesowskiego dowcipu z wydatkami państwowymi na zakopywanie i odkopywanie dolarów w butelkach. Podobnie nie bardzo uczeń Keynesa potrafił sobie poradzić z jedną z kluczowych kwestii dotyczącej roli państwa w gospodarce, jaką jest jakość administracji państwowej. R. Woś celnie to wypunktował: „Łatwo panu wychwalać rolę państwa w gospodarce. Mieszka pan w Wielkiej Brytanii, gdzie rząd i administracja należą do najbardziej wydajnych i dobrze zorganizowanych. W naszej części Europy państwo działa dużo słabiej. To naturalne, że trudniej mu zaufać”.

Jedną z najpopularniejszych teorii – jak pokażemy dalej – wyjaśniającą wzrost znaczenia państwa w gospodarkach jest teoria wskazująca państwo jako remedium na zawodność, niekompletność i słaby charakter (jakość) rynków. Oczywiście przywołuje ten fakt i R. Skidelsky za J.M. Keynesem, ale jednocześnie szybko dodaje: „Często się zarzuca Keynesowi, że był zakamuflowanym socjalistą. To nieprawda. On był zwolennikiem gospodarki kapitalistycznej, gdzie wszystko opiera się na dużym, żywotnym sektorze prywatnym”.

W trzecim przesłaniu – dotyczącym sławetnego długiego okresu, „w którym i tak wszyscy będziemy martwi” – R. Skidelsky zdecydowanie przesadnie chyba interpretuje mistrza mówiąc: „Polemizował z liberałami spod znaku Hayeka i Misesa. Oni uważają, że jak jest kryzys, to trzeba zacisnąć zęby. I nie martwić się aż tak bardzo o to, co będzie się działo w ciągu najbliższych pięciu, sześciu lat, bo należy się skoncentrować się na długoterminowych korzyściach z kuracji”. Zwróćmy uwagę, że kryzys trwa już sześć lat, a tak naprawdę w USA znacznie dłużej, sześć lat temu to rynki finansowe go ujawniły. Mimo np. monstrualnego wysiłku państwa w USA w postaci nawet 12% deficytu finansów publicznych w niektórych ostatnich latach oraz prowadzonej na niebotyczną skalę operacji *de facto* druku pieniądza przez FED nie udało się go jeszcze zażegnać, nie wiadomo jak długo jeszcze trzeba będzie prowadzić politykę silnej interwencji państwowej, jak wysokie były i będą koszty kryzysu i tej polityki.

Czwarta kwestia podniesiona w wywiadzie jest już poważna i rzutuje też na mocny tytuł wywiadu: *Władza i barbarzyńcy: wywiad z papieżem keynesizmu*. Nieinterwencyjne leczenie kryzysów gospodarczych może powodować silnie negatywne społeczne i ekonomiczne skutki: „Bo jak



tu powiedzieć komuś, kto ma trzydzieści lat i znajduje się w najpiękniejszym okresie swojego życia, szuka mieszkania, znalazł życiowego partnera albo właśnie urodziły mu się dzieci: zabieram ci pracę, ale poczekaj dziesięć lat! Jak dojdiesz do czterdziestki, to gwarantuję ci, że dostaniesz lepszą robotę niż ta, którą miałeś”.

Trudno jednakże jest przyjąć za R. Skidelskym, że w prowadzonym sporze o rolę państwa w gospodarce tylko jedna strona jest moralna, sprawiedliwa i wrażliwa społecznie, że liberałom nie zależy na tworzeniu dobrych miejsc pracy dla młodych ludzi. Zwolennicy dużej roli państwa w gospodarce koncentrują się na zaklinaniu efektów zamiast budowania procesów ich osiągania. Znajdują tutaj sprzymierzeńców ze strony swoistej nowej ekonomii lewicowej rozwijanej też w publicystyce, której jak dotychczas udało się zidentyfikować jedynie takie cztery procesy: a) likwidacja prywatnych przedszkoli i szkół, ponieważ nie tworzą prorozwojowych więzi społecznych („stykania się biednych i bogatych”) i wykluczają wielką część społeczeństwa z możliwości tworzenia i dzielenia efektów gospodarki, b) likwidacja nepotyzmu w firmach prywatnych oraz c) wzmacnianie pozycji związków zawodowych jako silnego kreatora innowacyjności przedsiębiorstw i d) – oczywiście – podatki wysoce progresywne.

Czwarty keynesowski argument R. Skidelskiego za dużym udziałem państwa w gospodarce i jego wzrostem w czasie kryzysów ociera się natomiast, ponieważ nie został *expressis verbis* poruszony w wywiadzie, o ważki problem teoretyczny, który rozwijany jest przez post-keynesistów pod nazwą informatywności kapitału. Zjawisko informatywności kapitału polega na tym, że zasoby kapitału tworzone przez inwestycje w gospodarce stają się coraz bardziej wydajne dzięki rozwojowi kapitału ludzkiego lub, w innym ujęciu, kapitału intelektualnego (wiedza, talenty, relacje), gdy brak jest kryzysów w gospodarce przerywających krzywe doświadczenia i korzyści skali. Ta bardzo ciekawa intelektualnie koncepcja post-keynesowska, szczególnie atrakcyjna na szczeblu analizy wielu przedsiębiorstw, konkuruje jednakże od dawna z liberalną post-schumpeterowską koncepcją twórczej destrukcji następującej w czasie kryzysów. W weryfikowaniu tych dwóch koncepcji zawiera się być może najciekawsze obecnie pole badawcze dla teorii ekonomii i oceny działań podejmowanych w gospodarkach światowych.

Historyk gospodarczy A. Field (2011) wykazuje, że po wielkim kryzysie lat 1929–1933 przedsiębiorstwa amerykańskie przeżyły *most technologically progressive decade of the 20th century*. E. Prescott w wy-

kładzie w ALK (29 maja 2013 roku) jest tutaj znacznie ostrożniejszy w ocenach, zwracając jednakże uwagę, że nasza wiedza o przemianach w gospodarkach, *ergo* o efektach określonych działań państwa lub ich zaniechania jest wciąż uboga ze względu na problemy pomiaru kapitału intelektualnego. Postęp w poszukiwaniu takiego pomiaru (zob. Lev, 2003; Dobija, 2003; Growiec, 2012) może rzucić wiele nowego światła na ten często już zbyt jałowy spór. Chciałoby się wiedzieć, na przykład, na ile współczesne gospodarki światowe wychodzą z obecnego kryzysu przez zmiany mnożników leontiefowskich (pozytywne zmiany strukturalne), a na ile przez mnożniki keynesowskie (odtworzenie przez sztuczny popyt tworzony przez państwo chorej mimo wszystko struktury gospodarczej, skoro nie mogła się oprzeć kryzysowi). Jak na razie nie jest to jasne i pozostawia wiele pola do efektywnej publicystyki, zwłaszcza że np. MFW zdarzyły się studenckie błędy w obliczeniach mnożnika keynesowskiego dla Grecji, a prezentacja wyników badań K. Rogoffa i C. Reinhart otarła się o skandal międzynarodowy.

## Teorie wyjaśniające rolę państwa w gospodarce

---

Silny wzrost roli państwa w nowoczesnych gospodarkach notuje się w Europie w czasach bismarckowskich w drugiej połowie XIX wieku oraz na przełomie XIX i XX wieku w tzw. Erze Postępowej w USA. Wówczas rzeczywiście dokonano wielkiego społecznego i cywilizacyjnego postępu, odkryto wiele wielkich autonomicznych celów państwa i swoistej wysokiej jego wartości dodanej dla społeczeństw, szczególnie w zakresie bezpieczeństwa i zabezpieczenia społecznego (słynna reforma emerytalna Bismarcka). Wydatki państwa w PKB stanowiły wtedy jednakże zaledwie 10% PKB przed reformami bismarckowskimi i Erą Postępową, długość życia w tym czasie rzadko pozwalała na korzystanie z systemu emerytalnego i mniej niż 1% społeczeństwa mogło sobie pozwolić na zagwarantowanie środków na emeryturze. Dzisiaj, gdy udział wydatków państwa przekracza 40 i nawet niekiedy 50% PKB w lwiej części krajów świata, długość życia się wydłuża itp., to np. w Polsce wydatki emerytalne stanowią jedną trzecią finansów publicznych (czyli nieco ponad 14% PKB), a jedną dziewiątą ich część stanowią dopłaty państwa.

Tak silny wzrost znaczenia państwa w gospodarkach w sposób zrozumiały stał się przedmiotem wyjaśnienia w kilku kierunkach teorii

ekonomii. W niniejszym tekście zwróćmy uwagę na cztery najdonioślejsze: a) państwo jako remedium na zawodność, niekompletność i słaby charakter rynków, b) państwo jako obszar regulacji, w którym koszty jego regulacji są niższe niż koszty funkcjonowania innych regulatorów (głównie rynku – Coase’a koszty transakcji i przedsiębiorstw – koszty agencji), c) państwo jako organizator gry kooperatywnej, korzystniejszej w wielu przypadkach niż gra niekooperatywna (rynkowa) oraz d) państwo jako realizator interesów lobbystycznych. Trzy pierwsze kierunki badawcze mają często ambicje pozytywne i normatywne (poszukiwanie pożytecznych kierunków zmian), czwarty kierunek ogranicza się do pozytywnej roli, czyli wyjaśniania dlaczego rola państwa w gospodarce rosła.

### Państwo jako remedium na zawodność, niekompletność i słaby charakter rynków

Najbardziej popularnym – dydaktycznym – kierunkiem wyjaśniania dużej roli państwa w gospodarce i przyczyn jego silnego wzrostu od czasów bismarckowskich oraz Ery Postępowej są teorie państwa jako instytucji i organizacji gospodarczej naprawiającej zawodności rynków, brak istnienia niektórych rynków (tzw. niekompletność rynków) oraz słaby charakter (niską jakość) istniejących rynków. Prace na ten temat stanowią lwią część literatury ekonomicznej. Mieszczą się w niej zarówno wykorzystywana przez A. Smitha koncepcja państwa jako umowy społecznej<sup>3</sup> (choć A. Smith uważany jest akurat za patrona silnie ograniczonej roli państwa w gospodarce – ale jednakże roli istotnej do spełnienia), jak i bardziej wyrafinowane koncepcje A. Pigou (1938) czy J. Stiglitz (1989). Oczywiście do tego kierunku badań można zaliczyć praktycznie wszystkie kierunki współczesnej makroekonomii (keynesizm, post-keynesizm, nowy keynesizm, monetaryzm, nową ekonomię klasyczną, teorię realnego cyklu koniunkturalnego, ekonomię behawioralną, nowy chartalism, ekonomię nierównowagi, koncepcje wzrostu egzogenicznego i endogenicznego itp.), pomimo że niektóre

---

<sup>3</sup> Oprócz teorii umowy społecznej, czy to w ujęciu T. Hobbesa, czy J. Locke’a i J.J. Rousseau, w teorii ekonomii wykorzystywano też inne politologiczne i socjologiczne koncepcje państwa, np. teorię naturalną Arystotelesa, teorię patriarchalną R. Filmera, teorię przemocy i podboju L. Gumplowicza, teorię marksistowską walki klas (K. Marks, F. Engels) czy teorię teistyczną św. Augustyna i św. Tomasza z Akwinu.

z nich (nowa ekonomia klasyczna czy teoria realnego cyklu koniunkturalnego) w ujęciu normatywnym bardzo silnie ograniczają rolę państwa w gospodarce, a w ujęciu pozytywnym wskazują na wiele negatywnych efektów **nadmiernego** angażowania się państwa w gospodarkę. Podkreślamy, „nadmiernego”, ponieważ – o czym już wspomnieliśmy w części publicystycznej – te kierunki makroekonomiczne przypisują bardzo poważną, twórczą rolę państwu w gospodarce, np. w zakresie infrastruktury czy kapitału intelektualnego.

Ze względu na to, że ten kierunek wyjaśniania roli państwa w gospodarce jest doskonale znany, to tylko bardzo skrótowo w tabelach 1 i 2 dzięki zgrabnej pracy D. Okimoto (1990) przypominamy listę przyczyn angażowania się państwa w gospodarkę (tabela 1) oraz katalog działań jakie współczesne państwa podejmują (tabela 2)<sup>4</sup>. Oryginalne tablice D. Okimoto w niewielkim stopniu zmodyfikowaliśmy i uzupełniliśmy, nie podważając oczywiście ich głównego sensu.

**Tabela 1.** Przyczyny angażowania się państwa w gospodarkę

ZAWODNOŚCI RYNKU
Istnienie efektów zewnętrznych Występowanie dóbr publicznych Nadużywanie pozycji monopolistycznych i dominujących Pojawianie się cykli koniunkturalnych Występowanie projektów inwestycyjnych o zbyt wysokim ryzyku Występowanie nierównowagi na rynku pracy Występowanie dysproporcji społecznych Utrata międzynarodowej konkurencyjności
SŁABY CHARAKTER RYNKÓW
Nieefektywność rynków finansowych (kapitałowych) Nadmierna (wyniszczająca) konkurencja Dysproporcje w regionalnej alokacji zasobów Nieład przemysłowy Nieefektywna alokacja zasobów (brak sektorów priorytetowych) Wadliwa struktura gospodarcza

<sup>4</sup> Przeglądając te przyczyny i katalog potencjalnych działań widzimy, że sensacyjnie niekiedy ogłaszane przez media kolejne koncepcje polityczno-gospodarcze państwa, jak np. Inwestycje Polskie i wiele innych, czekają od dawna w ujęciu teoretycznym.

<b>BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE</b>
Zakłócenia w dostawach surowców Zamknięcia rynków zagranicznych Niebezpieczeństwa uzależnienia zagranicznego Utrata konkurencyjności w gałęziach bytowych Konieczność utrzymania wysokiego poziomu technologicznego
<b>BRAK WIELU RYNKÓW</b>
Brak harmonijności i kompleksowości struktury gospodarczej BRAK RYNKÓW MEDYCZNYCH
<b>NEGATYWNE KONSEKWENCJE INDUSTRIALIZACJI</b>
Niedostateczny rozwój małych i średnich przedsiębiorstw
<b>NEGATYWNE KONSEKWENCJE INTERWENCJONIZMU</b>
Zniekształcenia w parametrach ekonomicznych (cenach, podatkach)
<b>KONIECZNOŚĆ DOGANIANIA KRAJÓW WYŻEJ ROZWINIĘTYCH</b>
Trudności w powstawaniu nowych gałęzi Obawa przed obniżaniem się wartości dodanej Obawa przed utratą zdobytej przewagi konkurencyjnej Obawa przed utratą autonomii gospodarczej

Źródło: opracowanie własne na podstawie Okimoto (1990).

**Tabela 2.** Katalog autonomicznych działań państwa w gospodarce

<b>FORMUŁOWANIE KIERUNKÓW ROZWOJU GOSPODARKI</b>
Długofalowe wizje rozwoju gospodarki Specjalne ustawodawstwo dla priorytetowych gałęzi Formułowanie rocznych zadań dla poszczególnych gałęzi
<b>PODATKOWE ŚRODKI WSPIERANIA GAŁĘZI</b>
Korzyści podatkowe, przyspieszona amortyzacja, zwolnienie od podatków nakładów na B+R, zwolnienia od podatków funduszy asekuracji ryzyka
<b>FINANSOWE ŚRODKI WSPIERANIA GAŁĘZI</b>
Pożyczki specjalnych banków państwowych Rządowe instytucje finansowe (agencje, fundusze) Rządowe banki inwestycyjne
<b>ORGANIZACYJNE ŚRODKI WSPIERANIA GAŁĘZI</b>
Kreowanie procesów koncentracyjnych Sprzyjanie fuzjom i przejęciom przedsiębiorstw Wytyczne dla inwestycji i produkcji Wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw

cd. tabeli 2

<b>MINIMALIZACJA RYZYKA W GAŁĘZIACH</b>
Zezwalanie na powstawanie karteli (np. polskie holdingi) Zamówienia rządowe i dotacje
<b>WSPIERANIE ROZWOJU TECHNOLOGICZNEGO</b>
Identyfikacja narodowych priorytetów technologicznych Inspirowanie do powstawania i wspomaganie finansowe nowoczesnych technologii i produkcji Kontrola obrotu licencjami na nowoczesne technologie Subsydiowanie badań B+R Sponsorowanie projektów badawczych Prowadzenie badań podstawowych w laboratoriach państwowych Aktywne ad hoc włączanie się państwa w rozwiązywanie pojawiających się problemów technologicznych
<b>POLITYKA ANTYMONOPOŁOWA</b>
Selektywne i elastyczne podejście do nadużywania pozycji monopolistycznych i dominujących
<b>POLITYKA ZATRUDNIENIA</b>
Wspieranie zatrudnienia w priorytetowych gałęziach
<b>PRZEMYSŁOWA POLITYKA REGIONALNA</b>
Specjalne strefy gospodarcze Administracyjna zgoda na lokowanie określonych rodzajów działalności w różnych regionach
<b>POLITYKA PRZEMYSŁOWA VS ZAGRANICA</b>
Ochrona przez cła i kontyngenty krajowych gałęzi Pozacłowe bariery protekcyjne Kontrola inwestycji bezpośrednich Enklawy dewizowe Promowanie eksportu poprzez zwolnienia podatkowe Prowadzenie analizy rynków zagranicznych Ubezpieczenia eksportowo-importowe Negocjacje międzynarodowe Kształtowanie kursu wymiennego waluty Uczestnictwo w organizacjach międzynarodowych Kontrola napływu kapitału zagranicznego Koncesje importowe i eksportowe
<b>KSZTAŁTOWANIE PROROZWOJOWEGO POPYTU</b>
Finansowanie edukacji
<b>KSZTAŁTOWANIE OPŁACALNOŚCI GAŁĘZI SCHYŁKOWYCH</b>
Regulacja strategicznych cen

PRYWATYZACJA
Kształtowanie ścieżek prywatyzacji Kształtowanie tempa prywatyzacji Wybór przedsiębiorstw do prywatyzacji Wybór inwestorów strategicznych

Źródło: Okimoto (1990).

W wielu innych miejscach próbowaliśmy wykazywać, że ten kierunek poszukiwań, jakkolwiek kanoniczny w dydaktyce, nie tworzy dobrej pozytywnej ani normatywnej teorii państwa w gospodarce. Nie ma przekonujących analiz i dowodów, według których państwo lepiej niż same rynki czy przedsiębiorstwa lub gospodarstwa domowe potrafi naprawiać zawodności rynków, tworzyć nowe (np. stworzenie rynku OFE) czy polepszać ich jakość (charakter). Oczywiście może i powinno to robić, ale to wcale nie jest to, w czym państwo w gospodarce jest rzeczywiście niezastąpione, co stanowi jego autonomiczną rolę.

W literaturze oczywiście również zauważono słabości takiego sposobu tworzenia pozytywnej i normatywnej roli państwa w gospodarce i pojawiły się inne kierunki poszukiwań.

### Państwo jako obszar regulacji, w którym koszty regulacji administracyjnej są niższe niż koszty funkcjonowania innych regulatorów

Drugim kierunkiem poszukiwań stało się od czasów niezwykle płodnej pracy na temat przedsiębiorstwa R. Coase'a (1937) wyjaśnianie roli państwa w gospodarce przez porównywanie kosztów regulacji gospodarki przez rynki, przedsiębiorstwa i państwa (Coase, 1960). Jak wiadomo, w słynnej koncepcji kosztów transakcji R. Coase'a regulacja hierarchiczna w przedsiębiorstwie staje się często efektywniejsza niż regulacja przez rynek (koszty agencji generowane przez przedsiębiorstwa są niższe niż koszty transakcji generowane przez rynek). Idąc tym nurtem rozumowania, R. Posner (1960), S. Shavell (1984) czy O. Williamson (1985) dostrzegają, że w niektórych obszarach gospodarki, jakkolwiek istotnie ograniczonych i wcale nie tak licznych, regulacja państwowa gospodarki może być tańsza niż regulacja przez rynek lub przedsiębiorstwa.

Jednym z najciekawszych nowoczesnych modeli w tym nurcie wyjaśniania znaczenia państwa w gospodarce, wykorzystanym do empirycznej weryfikacji takiego wzrostu w okresie Ery Postępowej w USA w latach 1887–1917, jest model E.L. Glaesera i A. Shleifera (2003).



A. Shleifer – jak wiadomo – przewodzi liście najbardziej cytowanych współczesnych ekonomistów, poświęćmy więc temu modelowi trochę więcej miejsca, jakkolwiek jego matematyczną formułę przedstawimy dla potrzeb niniejszego referatu w bardzo uproszczonej formule i dość głębokiej autorskiej interpretacji.

E.L. Galseser i A. Shleifer wychodzą z równania  $C=P(X/S)$ , które można przekształcić na  $C/P=X/S$  oraz na nierówności  $(C/P)<(X/S)$  oraz  $(C/P)>(X/S)$ . Odpowiednie symbole oznaczają tutaj: C – koszt ostrożności, prewencji, który powinny ponosić przedsiębiorstwa, aby nie dochodziło do negatywnych zjawisk społecznych, takich jak wypadki w produkcji, wypadki w konsumpcji na skutek wadliwej produkcji lub wadliwego świadczenia usług, szkody w środowisku (zanieczyszczenie), a także, pozwalając sobie na rozszerzenie tej listy, możemy dodać np. szkody pracownicze z braku współczesnych kodeksowych przywilejów pracowniczych; P – oznacza prawdopodobieństwa pojawiania się w gospodarce owych szkodliwych społecznie zjawisk; X – oznacza koszty prawne, na jakie może pozwolić sobie przedsiębiorstwo, aby wybronić się przed konsekwencjami nieostrożności doprowadzającymi do wyżej wymienionych negatywnych zjawisk społecznych; S – oznacza skalę działania przedsiębiorstwa.

Model – jak to już podkreśliliśmy – ma wyjaśniać historyczne, dynamiczne zmiany instytucjonalne, ale może też być przydatny w statycznej analizie typologii instytucjonalnej. Tak więc autorzy wyróżniają cztery „czyste” typy instytucjonalno-regulacyjne w gospodarce oraz różne ich „mieszanki”, pozwalające analizować zarówno utrzymywanie się określonego układu instytucjonalno-organizacyjnego gospodarki, jak i jego przemiany. Te „czyste” to:

- 1) historyczna regulacja *laissez-faire*, modelowo uważana przez autorów za brak jakiegokolwiek regulacji („dziki”, „barbarzyński” rynek, we współczesnych gospodarkach państw rozwiniętych w zasadzie głównie czarny rynek, ale w wielu biednych krajach to wciąż „legalne” rynki, o czym ostatnio głośno było np. w przypadku spalonej fabryki odzieżowej w Bangladeszu, czy w praktykach etiopskich kapitalistów i wielu, wielu innych przykładach). W takiej modelowej sytuacji zachodzi  $(C/P)>(X/S)$ , czyli prawne koszty przedsiębiorstw (tym niższe na jednostkę produkcji im większa skala działania przedsiębiorstwa) chroniące je przed roszczeniami, są na tyle niższe od kosztów, które musiałoby ponosić przedsiębiorstwo, aby nie doprowadzać do nieko-



- rzystnych zjawisk społecznych, że przedsiębiorstwo nie ponosi tych ostatnich, nawet gdy prawdopodobieństwo wystąpienia niekorzystnych zjawisk jest wysokie;
- 2) regulacja państwowa – rozszerzająca się skala działania przedsiębiorstw powoduje, że rośnie  $S$  w modelu i przedsiębiorstwa mają coraz większą siłę stawania ponad prawem, historyczne odnotowanie tych zjawisk (autorzy podają szereg przykładów narastania groźnych wypadków, nieludzkiego traktowania pracowników itp.) staje się dla niektórych grup politycznych asumptem do wprowadza licznych regulacji państwowych, spada prawdopodobieństwo wystąpienia negatywnych zjawisk społecznych  $P$ , rośnie koszt prawny, koszt teraz podważenia prawa publicznego;
  - 3) rynkowa odpowiedzialność przedsiębiorstw – w takim „czystym” instytucjonalno-regulacyjnym systemie nie ma regulacji państwowej, ale nie ma też „barbarzyńskiej” regulacji *laissez-faire*, ma miejsce natomiast silnie rozwinięte prawo prywatne, dzięki któremu w cywilnym procesach sądowych można dochodzić zadośćuczynienia wszelkich społecznych strat. W modelu mamy wtedy nierówność  $(C/P) < (X/S)$ , czyli koszt prawny ochrony przed działaniem negatywnym jest wyższy niż koszt ponoszony przez przedsiębiorstwa, aby nie dochodziło do negatywnych zjawisk społecznych, prawdopodobieństwo więc takich zjawisk staje się najniższe.

W przedstawionym modelu, jak widać o charakterze matematyczno-prawnym, można jeszcze wyróżnić czwartą instytucjonalno-regulacyjną sytuację: ponoszenia odpowiedzialności społecznej przez przedsiębiorstwa z tytułu zaniedbania, niedołożenia należytej staranności, w wyniku której powstają straty społeczne. Autorzy przypisują takim sytuacjom niższe prawdopodobieństwo niż przy regulacji, ale większe niż przy pełnej odpowiedzialności przedsiębiorstw w regulacji sądowej. We współczesnej rozwiniętej gospodarce rynkowej w tę sytuację instytucjonalno-regulacyjną wchodzi różnego rodzaju stowarzyszenia branżowe przedsiębiorstw, ustalające standardy produktów i świadczenia usług, które oceniane są jako pozytywne „samorządne” regulacje gospodarki, chociaż niekiedy też są uważane za ograniczające sztucznie konkurencję tworzenie quasi-monopolistycznych sytuacji.

Powyższy model E.L. Glaesera i A. Shleifera jest na pewno bardzo ciekawym współczesnym rozwinięciem genialnej koncepcji R. Coase’a wyboru instytucji regulacyjnych (wyjaśniania dlaczego historycznie

tak je wybierano), odwołującym się precyzyjniej do jednych z kosztów transakcji, do kosztów porządków prawnych (ustalania i podważania prawa). W świetle tego modelu możemy lepiej zrozumieć trudności budowy polskiej gospodarki rynkowej z powodu jakości prawa – co genialnie M. Friedman przewidywał dla polskiej gospodarki i czemu nadał wyższy priorytet niż prywatyzacji. Gospodarka rynkowa ma poważne problemy w rzeczywistości w osiągnięciu swojej modelowej efektywności<sup>5</sup>. Nie oznacza to jednak, że regulacja państwowa zawsze może jej w tym pomóc.

W modelu E.L. Glaesera i A. Shleifera, jak i w całym tym instytucjonalnym nurcie wyjaśniania roli państwa w gospodarce, bardzo miękką kategorią jest prawdopodobieństwo wystąpienia określonych negatywnych konsekwencji społecznych, brak jest pokazania roli regulacyjnej gospodarstw domowych, które również, obok przedsiębiorstw i rynków „konkurują” z państwem o regulację gospodarki oraz przede wszystkim mylona jest rola normatywna z pozytywną teorią. O ile bowiem w fundamentalnej dla tego kierunku teorii przedsiębiorstwa R. Coase’a w pełni pozytywnie i normatywnie rozumiałe jest „anektowanie” przez przedsiębiorstwo rynku, np. przedsiębiorstwo widzi doskonale biznes wchłaniając partnerów rynkowych, to politycy nie dokonują optymalizacji struktury regulatorów gospodarki (np. więcej rynku mniej państwa – teoria pozytywna), chociaż ekonomia może im to podpowiadać (teoria normatywna). Od R. Coase’a (a oczywiście i wcześniej od A. Smitha i innych) do E.L. Glaesera i A. Shleifera ekonomiści wskazują na pożądaną normatywnie kompozycję regulatorów gospodarki, ale w rzeczywistości do jej ukształtowania się nie dochodzi.

---

<sup>5</sup> Ciekawym przykładem jest tutaj w Polsce spór o tzw. opłaty półkowe pobierane od dostawców przez niektóre hipermarkety, mogące być czynnem nieuczciwej konkurencji w myśl art. 15 ust. 1 pkt 4 uznk. Sądy okręgowe, apelacyjne i Sąd Najwyższy zajęły w tej sprawie różne stanowiska, ale stosunkowo szybko jak na działanie polskiego prawa, natomiast w teorii ekonomii od wielu dziesiątek lat nie udaje się tutaj rozstrzygnąć wielu kontrowersji, a jeśli już rozstrzygnięto, to nie tak jak sądy w Polsce. Zob. Bernat, Skoczny (2013).

## Państwo jako organizator gry kooperatywnej, korzystniejszej w wielu przypadkach niż gra niekooperatywna (rynkowa)

W trzecim kierunku myślenia o roli państwa w gospodarce wykorzystuje się słabość najtwardszych, matematycznych modeli sprawności rynkowej gospodarki. Modele te broniły w abstrakcyjnych, heurystycznych analizach zdecentralizowanych gospodarek. Jeśli nawet słabo odzwierciedlały rzeczywistość, to jednakże „w swoim świecie czuły się” doskonale. Zostały jednak „zaatakowane” silnie ze strony „swojego świata” – ze strony teorii gier, której podstawy stworzyli ekonomista i matematyk O. Morgenstern i J. von Neumann. W teorii gier pokazano, że gra niekooperatywna (konkurencyjna, rynkowa) nie zawsze doprowadza do najlepszych rozwiązań, że często do takich rozwiązań doprowadza gra kooperatywna (twierdzenie o minimaxie O. Morgensterna i J. von Neumanna pokazujące, że wybory dominujące – rynkowe – są gorsze niż wybory kooperatywne – rozstrzygnięcie tzw. dylematu więźnia M. Flooda i M. Dreshera). W tym kierunku podażyła też tzw. teoria wyboru publicznego (J. Buchanan, K. Arrow, G. Tullock) szukająca lepszych rozwiązań dla gospodarki w wyborach publicznych (nawet „dyktatorskich” – Arrow) niż w wyborach rynkowych (Wilkin, 2005). Mimo, że dalsze prace w tym kierunku nie pokazują już takich przewag wyborów publicznych nad prywatno-rynkowymi (J. Nash, J. Harshanyi, R. Selten, R. Aumann, T. Shelling, M. Spence, L. Hurwicz, A. Roth, L. Shapley – by tylko o noblistach wspomnieć), główni natomiast przedstawiciele tego nurtu – J. Buchanan i G. Tullock – stali się jednymi z najzagorzalszych krytyków wzrostu znaczenia państwa w gospodarce, to jest to kierunek, który co jakiś czas przeżywa renesans.

W jednej ze współczesnych koncepcji kooperatywnego modelu gospodarki M.A. Nowak (2012) pokazuje, że jednostki antropologicznie czy etnologicznie zamiast systemu *in-red-tooth-and-claw* dostrzegają bardzo wiele korzyści we współpracy i wzajemnej pomocy. Cechy takie dostrzega się i u zwierząt (lwy, nietoperze, małpy, mrówki), a nawet u takich prostych organizmów jak drożdże, natomiast są one już ogromnie rozbudowane u ludzi. M.A. Nowak identyfikuje pięć powodów, które ludzi nakłaniają do współpracy: 1) wzajemność bezpośrednia (liczę na rewanż pomocy, jeśli ja pomagam tobie), 2) dobór przestrzenny (pomagamy sobie, bo jesteśmy sąsiadami lub nawet współcześnie – jesteśmy w jednej sieci społecznościowej), 3) wspólne geny („wskoczę do wody, aby uratować dwóch braci i ośmiu kuzynów” – nasze rodzeń-

stwo ma 50% naszego DNA, zaś bliscy kuzyni 12,5%), 4) wzajemność pośrednia (decydujemy się pomóc komuś innemu ze względu na reputację, z reputacją pomagającego i ja kiedyś otrzymam pomoc) i 5) zauważony już przez K. Darwina dobór grupowy: osobnicy są skłonni działać w interesie całej grupy kosztem jednostki („stała gotowość do wzajemnej pomocy i poświęcenie się dla wspólnego dobra, jest w stanie pokonać większość innych plemion – i to jest właśnie dobór naturalny” (K. Darwin, *O pochodzeniu człowieka*).

Budowane przez M.A. Nowaka i innych modele matematyczne oraz eksperymenty psychologiczne pokazują być może jedną z najciekawszych prawd o wyborze regulacji gospodarczej, wzroście i spadku znaczenia państwa w różnych okresach, a mianowicie:

„Symulacje ewolucyjne pokazują, że współpraca jest zjawiskiem z natury niestabilnym – po okresach kooperacji i dobrobytu zawsze nastaje mroczny czas, gdy gracze zaczynają myśleć tylko o sobie. A jednak altruizm bezustannie się odradza, nasze moralne kompasy wcześniej czy później zaczynają wskazywać ten sam kierunek. Cykle współpracy i działania w pojedynkę odzwierciedlają lepsze i gorsze czasy w historii człowieka, tworzą swoiste sinusoidy w systemach politycznych i gospodarczych” (Nowak, 2012: 29).

Nie ukrywamy, że z dużą sympatią dostrzegamy tego typu kierunek badań, jakkolwiek wykorzystanie jego wyników w rozstrzygnięciu wielu dylematów współczesnego państwa w gospodarce jest jeszcze trudne, ale, być może, przyszłościowe, np. czy sieci społecznościowe przejmą część funkcji państwa?

## Państwo jako realizator interesów lobbystycznych

Możemy dostrzec również w teorii czwarty silny pozytywny kierunek badań nad zmianami roli państwa w gospodarce. Chodzi tutaj o takie koncepcje, które próbują tłumaczyć wzrost znaczenia państwa w gospodarce, angażowanie się państwa w coraz to nowe przedsięwzięcia skutkiem działań lobbystycznych różnych grup (G. Stigler, R. Posner, S. Peltzman, F. McChesny, M. Olson czy „uchodźcy” z trzeciego kierunku: Buchanan i Tullock). Podobnie jak w przypadku trzeciego kierunku badań, takie zmiany roli państwa mogą mieć charakter korzystny dla społeczeństw – bardzo wiele pożytecznych inicjatyw społecznych

kończy się ich realizacją ze środków publicznych i przy wykorzystaniu państwowej siły stanowienia prawa. Bardzo często jednakże to, co uważa się za sukces zaangażowania się państwa w gospodarkę, jest efektem realizacji określonych interesów grupowych, wątpliwych z punktu widzenia korzyści ogólnospołecznych czy modeli makroefektywnościowych. Np. ambitna polityka przemysłowa państwa może być silnie inspirowana przez interesy partykularne, sprzeczne z interesem państwa.

Za najbardziej popularną w tym kierunku badań uznaje się teorię pogoni za rentą rozwijaną przez wspomnianych już J.M. Buchanana, G. Tullocka oraz E. Katza, J. Roseberga czy czekającą za jej rozwój na Nagrodę Nobla Anne Krueger. Pogonią za rentą określa się **właśnie** wpływanie jednostek i grup na kreowanie porządku prawnego oraz na politykę gospodarczą w celu osiągnięcia korzyści dla siebie (Raczyński, 1998). Efektem takiego procesu staje się osiąganie korzyści jednych podmiotów kosztem drugich, czyli odwrotne zjawisko niż w podstawowej dla ekonomii zasadzie efektywności, zasadzie Pareto. W odróżnieniu od opisywanej od czasów A. Smitha gospodarki rynkowej, w której powstają nowe wartości, zjawisko pogoni za rentą doprowadza do dzielenia już istniejących wartości.

W ramach tego kierunku badawczego, jak już wspomnieliśmy głównie o charakterze pozytywnym – eksplanacyjnym, nie brakuje jednakże również nadziei normatywnych, np. w ujęciu nieżyjącego już niestety Mancura Olsona, według którego możliwe jest doprowadzenie do gry kooperatywnej milionów gospodarstw domowych jako przeciwstawienie gier kooperatywnych kilku grup interesów (łatwiej kooperujących niż miliony), jakkolwiek takie doprowadzenie następuje w sposób radykalny i w radykalnych sytuacjach (Olson, 1971)<sup>6</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że i w ramach tego kierunku badawczego następuje istotny postęp wiedzy w zrozumieniu roli państwa we współczesnych gospodarkach, nie wyjaśnia się jednak w ramach niego, co rzeczywiście korzystnego wnosi państwo do gospodarki, a takie wielkie pozytywy istnieją i dostrzega je nawet R. Nozick (1974, 2010).

---

<sup>6</sup> Znana jest analiza M. Olsona porównująca po II wojnie światowej dynamizm Niemiec i Japonii i ugrzęźnięcie Wielkiej Brytanii. Przegrany w II wojnie światowej Niemcom i Japonii zniszczono również nieefektywne instytucje regulujące gospodarkę, zwycięska Wielka Brytania zachowała wiele nieefektywnych instytucji, które dopiero zaczęła – nie bez wielkiego oporu społeczeństwa i grup interesu – likwidować M. Thatcher.

## Autonomiczne cele państwa w gospodarce

---

Cztery – bardzo pojemne – kierunki badawcze w literaturze ekonomicznej próbujące wyjaśnić rolę państwa w gospodarce oraz wskazywać, jak ją najkorzystniej kształtować, napotykają na istotne bariery poznawcze. Na pewno państwo zwiększa swoją rolę w gospodarce także i po to, aby naprawiać rynki, aby lepiej regulować gospodarkę niż rynki, przedsiębiorstwa czy gospodarstwa domowe, aby organizować i wykorzystywać potencjał współpracy jednostek i ich grup oraz silnie ulega korzystnym i niekorzystnym społecznie naciskom lobbystycznym różnych grup. Identyfikując w ten sposób rolę państwa w gospodarce główne kierunki badawcze nie pokazują jednakże na czym polega przewaga państwa w stosunku do innych regulatorów gospodarki, co gorzej – nie pokazują na czym polega autonomiczna rola państwa, czyli taka, którą tylko ono może pełnić lub przynajmniej pełnić najlepiej z punktu widzenia swojej specyficznej istoty. Mówiąc inaczej – chodzi o poszukiwanie odpowiedzi na najbardziej fundamentalne pytanie: co takiego „dobrego” ma państwo jako regulator gospodarki czego nie mają rynki, przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe?

Aby odpowiedzieć na to fundamentalne pytanie musimy skrótowo przedstawić nasz model regulacji gospodarki.

Gospodarka jest regulowana przez cztery rodzaje ekonomicznych regulatorów: gospodarstwa domowe, rynki, przedsiębiorstwa i państwa (administrację centralną i samorządową). Mimo że takie wyróżnienie tych regulatorów jest już istotnym zabiegiem heurystycznym, ponieważ można identyfikować inne pogrupowanie czynników, które decydują o tym, co się dzieje w gospodarce, to i tak te regulatory są wysoce niejednorodne i złożone. Gospodarstwo domowe rodziny Kowalskich może prowadzić przedsiębiorstwo (GUS klasyfikuje 1,5 mln przedsiębiorstw w Polsce w grupie: gospodarstwa domowe), firma Asseco Poland obok zarządzania hierarchicznego pozwala licznym swoim jednostkom rynkowo konkurować ze sobą, funkcjonowanie rynków zależy od rodzajów przedsiębiorstw i gospodarstw domowych na nich działających, państwo prowadzi przedsiębiorstwa państwowe lub projektuje rynki, jak np. w przypadku nieszczęsnego zaprojektowania rynku otwartych funduszy emerytalnych czy usług bankowych itd. Czym więc różnią się od siebie jako regulatory gospodarki: gospodarstwa domowe, rynki, przedsiębiorstwa i państwa?



Żeby odpowiedzieć na to pytanie, musimy dokonać znacznie głębszego zabiegu heurystycznego i spróbować odkryć najbardziej elementarne, abstrakcyjne i wysterylizowane charakterystyki regulatorów gospodarki. Można tego dokonać etnologicznie, np. wychodząc od ról, jakie pełni gospodarstwo domowe – podstawowy i najważniejszy regulator – w gospodarce: *na początku były gospodarstwa domowe!*

Gospodarstwa domowe (H), jego członkowie pełnią w gospodarce role: konsumenta i właściciela (C), pracownika – producenta, przedsiębiorcy lub menedżera (E), pośrednika, marketera, licytatora, aukcjonera, *matchmakera* (M) oraz polityka, obywatela (S), czyli  $H = f(C, E, M, S)$ <sup>7</sup>.

Na czym polegają te role? Przyjmujemy, że gospodarstwa domowe dążą do tego, aby z posiadanych przez siebie aktywów (ich struktury: A – *assets*, materialnych: pieniędzy, zdolności do pracy, ziemi, budynków, urządzeń itp. i intelektualnych: wiedzy, talentów, relacji) osiągać jak najlepszy pożytek, np. mierzony przychodami – TR (*Total Revenue*). W swojej roli konsumentkiej gospodarstwa domowe dokonują – **wyboru**: w jaki sposób wykorzystać swoje aktywa (A). Od czasów L. Walrasa i V. Pareto, C. Mengera i innych ekonomia poświęca lwią część uwagi temu, jak gospodarstwa domowe dokonują tego wyboru, jak ekonomia może być im przydatna w tym kluczowym dla gospodarki procesie.

W swojej roli producenckiej, przedsiębiorczej, menedżerskiej lub pracowniczej gospodarstwa domowe zakładają przedsiębiorstwa lub w nich pracują czy zarządzają nimi (F). Znow teorie ekonomii, teorie przedsiębiorstw starają się wyjaśniać i podpowiadać, dlaczego przedsiębiorstwa mogą być wspaniałą dźwignią wykorzystania aktywów gospodarstw domowych, chociaż mogą stać się też dla nich maczugą, doprowadzając je do bankructwa. W innym miejscu opisaliśmy wiele badań pokazujących, na czym polega ta dźwignia lub maczuga (np. w kosztach i kosztach skali działania, innowacyjności, zakresie działania, koordynacji hierarchicznej i odkryciu zarządzania, sieciach, narzucaniu standardów, przyciąganiu kapitału, spirali wiedzy).

<sup>7</sup> Czy istnieją role, czy tylko jednostki, to jak wiadomo pasjonujący filozoficzny spór o uniwersalia rozpoczęty przez Platona i tak antagonizujący myślicieli średniowiecza. Nie jest jednakże taki „średniowieczny”. Powraca do niego współczesna fizyka w ramach tzw. ontologicznego realizmu strukturalnego, twierdząc, że relacje, struktury są pierwotne w stosunku do najbardziej elementarnych cząsteczek (kwarków, leptonów, bozonów, gluonów itp.), one je tworzą (Kuhlmann, 2010).

W swojej roli pośrednika, marketera, licytatora, aukcjonera (M) gospodarstwa domowe tworzą rynki, projektują rynki, organizują rynki, zdobywają ich części lub rozszerzają je, mają silny wpływ na ceny (P). Oznaczenie tej roli przez literkę M, bardziej nawet niż M jak *Market*, sugeruje M jak *Matching*. W tej roli „rynkowej” gospodarstwa domowe są swoistymi *matchmakers*, „swatami” dopasowującymi do siebie popytowe i podażowe części rynków, w bardzo różnych konfiguracjach (Roth, 2012, wykład noblowski).

W ostatniej roli – kluczowej dla naszego tekstu – gospodarstwa domowe w roli obywateli, polityków, administratorów państwowych co mogą czynić jeszcze dla gospodarki? W tej roli gospodarstwa domowe **kreują czas i pieniądz** w gospodarce, stają się swoistymi *siewcami czaso-pieniądza* (T – *Time*). Przenoszą przychody i wydatki w czasie, zdecydowanie jakościowo silniej niż przedsiębiorstwa – banki czy rynki finansowe. W procesie tym kreują lub niszczą aktywa publiczne. To dostrzegali już długo przed Keynesem różni władcy silnie zadłużając państwa w czasie wojen. Tworzenie wielkich deficytów w finansach publicznych i wielkiego długu publicznego bez bankructw to na pewno jedna z najbardziej autonomicznych, szczególnych, niepodważalnych ról, którą można realizować jako polityk czy pośrednio jako obywatel. Z tą rolą kreatywności czasu wiąże się również możliwość kształtowania stopy procentowej, stopy aktualizacji, a także emisja pieniądza, jego poboru podatkowego czy ograniczeń w wydawaniu.

Próba podważenia tej autonomicznej roli „państwowca” (S – *Statesman*) gospodarstw domowych, jakiej podjął się R. Barro (1974) w analizie tzw. tożsamości Ricarda, nie udała się (Feldstein, 1976; Romer 2011), chociaż na pewno ma pozytywne konsekwencje w ostrzeganiu państwa przed przesadnym manipulowaniem czasem. Jak wiadomo, R. Barro próbował wykazywać kluczową dla nowej ekonomii klasycznej kwestię, silnie opozycyjną do keynesizmu, że nie ma dwóch okresów w gospodarce: krótkiego i długiego. W efekcie za dzisiejsze długi państwa w przyszłości gospodarstwa domowe będą musiały zapłacić wysokimi podatkami, pokrywającymi też odsetki od długów. Rozumując w ten sposób, mogą już dzisiaj zwiększać oszczędności na podatki w przyszłości, a nie popyt pobudzający gospodarkę. Państwo jednakże silnie manipuluje czasem (deficytem w finansach publicznych, długiem publicznym, stopami procentowymi, emisją pieniądza), bez względu na to czy czyni to dobrze czy źle, czy ma to wpływ na aktualny popyt czy nie. W ostatnim kryzysie czyni to przede wszystkim w samych USA,



w sposób niewyobrażalny jeszcze kilka lat temu i niekiedy nawet z przyzwoleniem czołowych przedstawicieli nowej ekonomii klasycznej.

Gospodarstwa domowe, pełniąc więc role konsumenckie, produkcyjne, pośredniczące i obywatelskie, starają się osiągać jak największe przychody z alokowania swoich aktywów, odkrywania możliwości produkcyjnych, kształtowania rynków i kreowania czasu:  $TR = f(A, F, P, T)$ . Poszukiwania kształtu tych funkcji nie ustają od czasów genialnej koncepcji funkcji CES z 1956 (R. Solow) i z 1961 roku (Arrow, Chenery, Minhas) czy modeli wzrostu egzogenicznego i endogenicznego wzrostu gospodarczego (Growiec, 2012). Wciąż pasjonującą zagadką teoretyczną jest to, w jaki sposób regulacja typu T wpływa na przychody gospodarstw domowych z ich aktywów, być może podobną w ekonomii, jak rola czasu w słynnym równaniu A. Einsteina w fizyce czy George Price'a w teorii ewolucji.

Jakie konsekwencje wynikają dla rzeczywistej regulacji państwa w gospodarce z tej modelowej analizy elementarnych regulatorów – mających swoje źródło w różnych rolach pełnionych przez gospodarstwa domowe w gospodarkach? Zwróćmy uwagę na dwojakie konsekwencje.

Po pierwsze rzeczywiste państwa (centralna i samorządowa władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza), podobnie jak rynki, przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe wykorzystują wszystkie modelowo wyróżnione elementarne regulatory gospodarki. Ale dominującymi regulatorami wykorzystywanymi przez państwa są regulatory czasu i pieniądza, przez przedsiębiorstwa – regulatory produkcji, przez rynki – cenowe regulatory dopasowania popytu i podaży, a przez gospodarstwa domowe – regulatory preferencji i wyboru wykorzystania swoich aktywów. Ta dominacja przybiera różne rozmiary, dalekie od efektywności wykorzystania elementarnych regulatorów przez rzeczywiste regulatory złożone.

Po drugie więc – wykorzystanie tych regulatorów powinno jak najlepiej służyć gospodarstwom domowym, powinny one dla nich stanowić swoiste dźwignie, a nie maczugi przy wykorzystaniu aktywów. Ta trywialna konstatacja wcale taką nie okazuje się w teorii i w rzeczywistości. Już K. Marks mocno głowił się nad sprzecznością ról, w jakich występują gospodarstwa domowe, raz jako *bourgeois*, innym razem jako *citoyen* (później stało się to swoistym „dylematem posła” – lubiącego np. nadużywać alkoholu i głosującego za prohibicyjną ustawą). W ostatnim czasie nie kto inny, tylko znany światowy ekonomista, profesor ekonomii na Harvardzie, nie gdzie indziej, tylko w „Harvard

Business Review”, piśmie „twardych” teorii biznesu, „odkrył” na nowo tę trywialną konstatację (D’Aveni, 2012). W artykule pod znamienym tytułem *When Consumers Win, Who loses?* R. D’Aveni pisze o zyskach konsumentów amerykańskich z gigantycznego importu tanich towarów chińskich, ale i o stratach przedsiębiorców i pracowników amerykańskich z tytułu utraty pracy. Nie można więc dostrzegać tylko interesów konsumentów albo tylko producentów, nie mówiąc już o interesach rynkowych czy publicznych. W integracji różnych ról, jakie pełnią gospodarstwa domowe w gospodarce rodzi się więc już jeden z głównych dylematów gospodarki, a zarazem szansa na jego rozstrzygnięcie.

Poza niniejszy artykuł wykracza prezentacja matematycznego modelu tej integracji w standardzie *Economics Journal*, być może i dobrze, ponieważ standard ten upraszcza matematycznie rolę czasu i indeterminizmu (stałe stopy aktualizacji czy określone prawdopodobieństwa). Paradoksalnie w adekwatniejszym werbalnym ujęciu możemy pokazać, że taka integracja jest najbardziej skuteczna, jeśli jej ogniwem wiążącym są gospodarstwa domowe.

W teoriach przedsiębiorstw coraz bardziej podkreśla się kluczową rolę gospodarstwa domowego w kreowaniu przedsiębiorstw. Pokazuje to tzw. teoria konfirmy (połączenie i gra słów: konsument i firma). W ujęciu węższym (mającym swoje egzemplifikacje w szeroko już dzisiaj analizowanym w literaturze zjawisku np. *crowdsourcingu* czy *lean start up*) teoria ta pokazuje, jak nabywcy w wielu w nowoczesnych firmach odgrywają kluczową rolę w kreowaniu przedsiębiorstw wykonujących dla nich określone projektowe, zindywidualizowane zlecenia. W ujęciu szerszym, symbolicznym, pokazuje, jak zmieniają się cele, struktury i kapitał intelektualny przedsiębiorstw, aby dostarczać nabywcom jak największych składników intelektualnych wartości, za które nabywcy gotowi są zapewniać przedsiębiorstwom wysokie rentowności. Zarówno w węższym, jak i szerszym ujęciu konfirmy to przedsiębiorstwa, które nie alienują się od gospodarstw domowych, ich założycieli i ostatecznych właścicieli<sup>8</sup>.

Odpowiednikiem dla teorii konfirmy w połączeniu regulatorów państwa i gospodarstw domowych mogłaby być – też z grą słów – teoria

---

<sup>8</sup> W rozstrzygnięciu dylematu R. D’Aveniego teoria konfirmy przypomina starą teorię kosztów komparatywnych: ogromny eksport Chin do USA powinien dawać takie składniki intelektualne wartości nabywcy – USA, aby i one mogły silnie zwiększyć eksport do Chin, w innym przypadku grozi to katastrofą dla obu krajów.

państwa typu *constans*: państwo wykorzystujące swoje możliwości kreatora czasu i pieniądza dla stałego dbania o długookresowe interesy gospodarstw domowych.

Konfirmy i państwo typu *constans* zapewniają z kolei wysoką jakość (charakter) rynków, możliwości projektowania rynków o wysokiej jakości, które z kolei przekształcają przedsiębiorstwa w konfirmy i pozwalają państwu utrzymać charakter *constans*.

Przytoczmy tylko dwa przykłady – ale ogromnie spektakularne – państwa w gospodarce typu *constans* oraz dwie wielkie implikacje normatywne dla jego kreowania.

Pierwszy przykład. N. Roubini i S. Mihm (2011) piszą: „Poczynając od wczesnych eksperymentów Hoovera, a skończywszy na programie reform zwanym Nowym Ładem epoki Roosevelta, małe i duże projekty robót publicznych sprawiły, że ludzie znaleźli zatrudnienie i ożywili popyt na towary i usługi. Liczba realizowanych wówczas projektów do dziś nie przestaje imponować. Powołane wtedy do istnienia przedsiębiorstwa: Public Works Administration, Works Progress Administration i Civilian Conservation Corps, zbudowały 38 tysięcy kilometrów kanalizacji, 480 lotnisk, 78 tysięcy mostów, 780 szpitali, 920 tysięcy kilometrów dróg i ponad 15 tysięcy szkół, sądów i innych budynków użyteczności publicznej” (sic!).

To nie były jakiegokolwiek wydatki, zakopywanie butelek... czy bardziej realistyczne powszechnie analizowane marnotrawstwo środków publicznych. To wszystko odbywało się w gospodarce, w której cały czas bardzo silnie, wręcz brutalnie działał rynek oraz przedsiębiorstwa po głębokim kryzysie – przypomnijmy analizę A. Fielda (2011) – zaczęły przechodzić głęboką restrukturyzację (*most technologically progressive decade of the 20th century*). Powstałe w wyniku tej aktywności państwa aktywa publicznie wielokrotnie przewyższyły wartość powstałego długu publicznego! Implikacja normatywna jest tutaj dość jasna: państwo może dbać skutecznie o długookresowe interesy gospodarstw domowych, gdy dług publiczny tworzy aktywa publiczne o wartości znacznie go przewyższającej i jeśli wszystkie regulatory gospodarki są wysokiej jakości: gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa, rynki i administracja publiczna.

Drugi przykład. Tygodnik „The Economist” z 4–10 grudnia 2010 informuje, że rząd Wielkiej Brytanii podejmuje się wielkiego programu restrukturyzacji krajowej infrastruktury. Program szacuje na 200 mld funtów, ale chce wydać ze środków publicznych tylko 40 mld. Do

wydania pozostałych 160 mld funtów chce zastosować *cajoling*, przy-pochlebianie się prywatnemu biznesowi, aby to on wydał te 160 mld na wskazane przez rząd projekty. Czyżby miało to być socjalistyczne planowanie i swoisty współczesny keynesowsko-leontiefowski mnoż-nik zrobienia z 40 mld funtów wydatków państwa 200 mld inwestycji i to o określonej strukturze? Nie! To realizacja koncepcji państwa typu *constans*, w którym wszystkie regulatory są wysokiej jakości i mogą się łatwo ze sobą integrować na płaszczyźnie długookresowych interesów gospodarstw domowych<sup>9</sup>.

Dbanie o długookresowe interesy gospodarstw domowych nie doko-nuje się więc przez paternalizm, opiekuńczość czy dyktaturę państwa. Musi dokonywać się przez emancypację gospodarstw domowych<sup>10</sup>. M. Beylin na tle lektury ostatnich książek T. Judta i T. Snydera bardzo mądrze zauważa: „Marzenie o powrocie do dawnego społeczeństwa, spajanego siłą państwa, to tylko nostalgia, nie recepta. Dziś liczą się sa-morzutnie organizujący się obywatele” („Gazeta Wyborcza”, 3–4.08.2013).

## Bibliografia

---

- D’Aveni R. (2012). When Consumers Win, Who loses? *Harvard Business Review*, 9.
- Barro R. (1974). Are Governments Bonds Real Net Wealth? *Journal of Political Economy*, 82, 6.
- Becker G. i Stigler G. (1974). Law Enforcement. Malfeasance and the Compensation of Enforcers. *Journal Legal Studies*, 3, 1.

---

<sup>9</sup> W pełnym świetle kamer w najbardziej znanych publicznych miejscach, a nie w noktowizyjnych teleobiektywach tabloidów na cmentarzach.

<sup>10</sup> Z tego punktu widzenia projekty państwa w sprawie OFE idą niebezpiecznie w odwrotnym kierunku. Państwo po fatalnym zaprojektowaniu rynku OFE zamiast współuczestniczyć w jego naprawianiu, próbuje wziąć na siebie jeszcze większe zobowiązanie, mając już i tak wysoce nadmierne i bardzo trudne do zrealizowa-nia. Zaprzepaszcza szansę częściowego przynajmniej scedowania tych zobowiązań na same gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa oraz rynki i koncentrowanie się na długookresowych warunkach zapewniających wysoką jakość oraz spójność tych regulatorów. Gdyby po 1989 roku państwo polskie nie uczyniło tak w przy-padku przedsiębiorstw, to dzisiaj restrukturyzacja każdego z tysięcy przedsię-wzięciw w Polsce (nieuchronna w dobie *reengineering*, *restructuring*, *revitalising*, *resilience* itp.) powodowałaby paraliż całej gospodarki i kraju.

- Bernat M. i Skoczny T. (2013). *Objaśnienia do art. 15 ust. 1 pt. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Coase R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4.
- Coase R. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal Law and Economics*, 3, 2.
- Cournot A. (1838). *Recherches sur les principes mathematiques de la theorie de richesses*. e-Book Google.
- Dobija D. (2003). *Pomiar i sprawozdawczość kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa*. Warszawa: WSZIP, im. L. Koźmińskiego.
- Feldstein M. (1976). Perceived Wealth in Bonds and Social Security: A Comment. *Journal of Political Economy*, 84, 2.
- Field A. (2011). *A Great Leap Forward: 1930S Depression and U.S. Economic Growth*. New Haven: Yale University Press.
- Glaeser E.L. i Shleifer A. (2003). The Rise of the Regulatory State. *Journal of Economic Literature*, 41, 6.
- Growiec J. (2012). *Zagregowana funkcja produkcji w ekonomii wzrostu gospodarczego*. Warszawa: SGH.
- Holmstrom B. i Roberts J. (1998). The Boundaries of the Firm Revisited. *Journal of Economic Perspectives*, 12, 4.
- Kim W.Ch. i Mauborgne R. (2005). *Strategia błękitnego oceanu*. Warszawa: MT Biznes.
- Kirkpatrick D. (2010). *The Facebook Effect: The Inside Story of the Company that is Connecting the World*. Simon&Schuster.
- Krugman P. (2012). *Zakończcie ten kryzys*. One Press.
- Kuhlmann M. (2010). *The Ultimate Constituents of the Material World: In Search of an Ontology for Fundamental Physics*. Heusenstamm: Ontos Verlag.
- Leibenstein H. (1950). Bandwagon, Snob and Veblen Effects in the Theory of Consumers' Demand. *The Quarterly Journal of Economics*.
- Lev B. (2003). *Intangibles Assets: Values, Measures and Risks*. Oxford: Oxford University Press.
- Lucas R. (2009). In Defence of Dismal Science. *The Economist*, 6 August.
- Moore J. (1996). *The Death of Competition*. Harper Business.
- Musser G. (2012). Fizyka kwantowa. Nowe oświecenie. *Świat Nauki*, 12.
- Nazar S. (2011). *Wielkie poszukiwanie. Historia ekonomicznego geniuszu*. MT Press.
- Nowak M.A. (2012). Dlaczego sobie pomagamy. *Świat Nauki*, 8.
- Nozick R. (1974/2010). *Anarchia, państwo, utopia*. Warszawa: WN PWN.
- Okimoto D. (1990). *Between MITI and the Market*. Stanford.

- Olson M. (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard Business Press.
- Peltzman S. (1976). Toward a More General Theory of Regulation. *Journal Law and Economics*, 19, 2.
- Pigou A. (1938). *The Economics of Welfare*. London: MacMillan.
- Posner R. (1974). A Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics*, 5, 2.
- Raczyński M. (1998). Pogoń za rentą a transformacja systemowa w Polsce. *Ekonomista*, 2–3.
- Romer D. (2011). *Advanced Macroeconomics*. McGraw–Hill.
- Romer P. (1986). Increasing Returns and Long Run Growth. *Journal of Political Economy*, 94.
- Roth A. (2012). *Prize Lecture: The Theory and Practice of Market Design*. Nobelprize.org.
- Roubini N. i Mihm S. (2011). *Ekonomia kryzysu*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Shavell S. (1984). A Model of Optimal Use of Liability and safety regulation. *Rand Journal of Economics*, 15, 2.
- Shenkar O. (2010). Imitation is More Valuable than Innovation. *Harvard Business Review*, 4.
- Shleifer A. i Vishny R. (1998). *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*. Harvard University Press.
- Skidelsky R. (2013). *Keynes. Powrót mistrza*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Sidelsky R. (2013a). Władza i barbarzyńcy: wywiad z papieżem keynesizmu, R. Woś. *Dziennik Gazeta Prawna*, forsal.pl/artykuly/69210.
- Stigler G. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics*, 2, 1.
- Stiglitz J. (1989). *Wither Socialism?* Cambridge: MIT Press.
- Stiglitz J. i in. (2010). *Time for Visible Hand*. Oxford: Oxford University Press.
- Varian H. (2003). *Intermediate Microeconomics, A Modern Approach*. Sixth Edition. W.W. Norton&Company.
- Wapshott N. (2011). *Keynes kontra Hayek, spór który zdefiniował współczesną ekonomię*. Warszawa: Studio Emka.
- Wilkin J. (2005). *Teoria wyboru publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Williamson O. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock and Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 38.

Andrzej K. Koźmiński

---

## PRZEDSIĘBIORCZE PAŃSTWO?<sup>1</sup>

---

### Wprowadzenie

---

Poniższe uwagi dotyczyć będą możliwości odegrania przez Państwo roli przedsiębiorczej, czyli przedsiębiorcy i promotora przedsiębiorczości. Zaczęę od uwag terminologicznych.

Pojęcie przedsiębiorczości rozumiem zgodnie z duchem niezwykle trafnego określenia autorstwa Profesora Stefana Kwiatkowskiego, który traktował przedsiębiorczość jako: „tworzenie czegoś z niczego”. Innymi słowy jest to podejmowanie przez podmioty indywidualne (m.in. przedsiębiorców, inwestorów) i zbiorowe (m.in.: firmy i ich alianse, samorządy, organizacje wszelkiego typu i państwa właśnie) ryzyka po to, by osiągnąć korzyści (m.in.: finansowe, społeczne, polityczne, militarne), których rozmiary można uznać, za „nadzwyczajne”, znacznie wykraczające poza racjonalne oczekiwania oparte na prostej ekstrapolacji istniejących i opisanych tendencji. Takie pojmowanie przedsiębiorczości ma dwie poważne konsekwencje:

- Po pierwsze, tak pojmowana przedsiębiorczość jest najważniejszą, decydującą, choć nie jedyną, podstawą i źródłem innowacji i fundamentem innowacyjnej gospodarki oraz modernizującego się społeczeństwa. Uważam, że pozostałe źródła innowacji, takie jak „czysta nauka” i spontaniczne ruchy społeczne mają w „nor-

---

<sup>1</sup> Artykuł opublikowany w „Ekonomiście”, nr 2, 2014, s. 321–336.



malnych” warunkach znaczenie drugorzędne, chociaż z pewnością nie można ich bagatelizować;

- Po drugie, na podkreślenie zasługuje element ryzyka nieuchronnie związany z przedsiębiorczością. Innymi słowy nieuchronnie jakiś procent podejmowanych przedsięwzięć kończy się niepowodzeniem, stratami i marnotrawstwem. Jest to nieunikniona cena innowacji. Co więcej w myśl zdroworozsądkowej zasady „high risk, high yield” można przypuszczać, że szczególnie korzystne przedsięwzięcia są szczególnie ryzykowne.

Mówiąc o „marnotrawstwie” mam na myśli zarówno jego rozumienie przez austriacką szkołę w ekonomii jako koszt Shumepeterowskiej „kreatywnej destrukcji”, jak i przez keynesistów jako koszt niepełnego wykorzystania zasobów na skutek niewystarczającego zagregowanego popytu (Janeway, 2012: 256–260). Chodzi więc zarówno o marnotrawstwo w skali mikro (strat pojedynczych podmiotów) jak i makro.

Nie zamierzam wdawać się w jałową dyskusję o tym, czy państwo powinno aktywnie uczestniczyć w procesach ekonomicznych, czy też nie. Od wielu już lat ekonomiści głównego nurtu zgadzają się, że interwencja państwa jest nieodzownym warunkiem prawidłowego funkcjonowania i rozwoju gospodarki kapitalistycznej (np. Rueshemeyer, Evans, Skockpol, red., 1985) także w formie „ukrytej” realizowanej dyskretnie nawet przez rządy głoszące oficjalnie skrajnie liberalne poglądy (Block, 2008). Już w latach 40. Polanyi (2001) zwrócił uwagę na występowanie dwóch przeciwstawnych tendencji: liberalizacji i interwencyjnej regulacji. Minsky (1986) określa strategiczną rolę państwa jako „stabilizację niestabilnej gospodarki”.

Mimo braku powszechnie akceptowanej dziś makroekonomicznej teorii trudno jest znaleźć poglądy poważnie kwestionujące rolę państwa jako stabilizującego i promującego wzrost makro regulatora, aczkolwiek na kontynencie europejskim rola ta przesuwa się nieuchronnie od państw narodowych w kierunku wspólnotowych instytucji UE. Kłania się słynny dobrze udokumentowany „paradoks globalizacji” Rodrika (2011), w myśl którego postępująca globalizacja czyni niemożliwym jednoczesne utrzymanie demokracji i niezależnego państwa narodowego. Z czegoś trzeba zrezygnować i najczęściej jest to właśnie tradycyjne państwo narodowe. Nawet USA mogą prowadzić politykę gospodarczą jedynie w ramach wyznaczonych przez międzynarodowe rynki i powiązania strategiczne. Polityka ta z reguły wiąże się z ryzykiem.

Wystarczy przywołać kolejne „pakiety stymulacyjne” aplikowane gospodarce amerykańskiej przez szefa Rezerwy Federalnej Paula Bernanke, by zorientować się, że regulacyjne działania w skali makro mają charakter „przedsiębiorczy” i obciążone są poważnym ryzykiem. Więcej kontrowersji budzi interwencja państwa i jego działania przedsiębiorcze na poziomie mezzo (np. gałęzi gospodarki lub regionu) i mikro (np. konkretnych firm, organizacji czy przedsięwzięć ekonomicznych). I tak rozumianą działalnością przedsiębiorczą państwa zamierzam się poniżej zająć:

- Po pierwsze, omówię działania państwa na poziomie mezzo, czyli polityki przemysłowej i regionalnej oraz innych polityk sektorowych;
- Po drugie, przedstawię swój pogląd na interwencję państwa na poziomie konkretnych organizacji jako właściciela, inwestora czy zarządzającego;
- Po trzecie, zastanowię się nad specyfiką zarządzania publicznego;
- Po czwarte, wreszcie spróbuję ocenić warunki efektywności zarządzania publicznego.

Wypada też zrobić zastrzeżenie, że cała ta problematyka jest silnie uwikłana i uwarunkowana politycznie. Nie podlega wyłącznie regułom racjonalności ekonomicznej czy menedżerskiej.

## „Państwo przedsiębiorcze” na poziomie mezzo

---

Omawiając doświadczenia japońskiego MITI, Okimoto wymienia następujące przyczyny konieczności aktywnego prowadzenia przez rządy polityki przemysłowej (Noga, 2009: 228):

1. Zawodność rynku, a zwłaszcza: istnienie efektów zewnętrznych, występowanie dóbr publicznych, nadużywanie pozycji monopolistycznych i dominujących, pojawianie się cykli koniunkturalnych, projekty inwestycyjne o zbyt wysokim ryzyku, nierównowaga na rynku pracy, dysproporcje społeczne, zagrożenie międzynarodowej konkurencyjności;
2. Niedoskonałość rynku, a zwłaszcza: nieefektywność rynków finansowych (kapitałowych), wyniszczająca konkurencja, nieład przemysłowy (brak sektorów priorytetowych) i nieracjonalna alokacja zasobów;

3. Bezpieczeństwo narodowe, a zwłaszcza: zakłócenia w dostawach, zamknięcie niektórych rynków, nadmierne uzależnienie od zagranicy, utrata konkurencyjności w gałęziach bytowych, konieczność zapewnienia wysokiego poziomu technologicznego;
4. Negatywne konsekwencje industrializacji, a zwłaszcza niedostateczny rozwój małych i średnich przedsiębiorstw;
5. Negatywne konsekwencje interwencjonizmu, a zwłaszcza zakłócenia parametrów ekonomicznych, takich jak ceny i podatki;
6. Konieczność doganiania krajów najwyżej rozwiniętych, a zwłaszcza trudności w powstawaniu i rozwoju nowych gałęzi o wyższej wartości dodanej.

Lista ta dotyczyć może nie tylko polityki przemysłowej *sensu stricto* polegającej na wspieraniu gałęzi uznawanych za pożądane z któregośkolwiek z wymienionych względów, ale także polityk państwa w takich obszarach jak: ochrona zdrowia i środowiska, nauka, edukacja czy obronność. Należy jednak pamiętać, że wszystkie te polityki mają charakter dynamicznych interakcji między sektorem publicznym i prywatnym. „Ewolucja strukturalna i konkurencyjność gospodarki wynika z interakcji między politykami sektora publicznego oraz inwestycjami sektora prywatnego, bodźcami, na które odpowiada, oraz jego dynamiki” (Spence, 2011: 268). Vito Tanzi (2011: 307) zwraca uwagę na niemożność ustalenia ogólnych (niezależnych od okoliczności) reguł oddziaływania rządu (państwa) na strukturę gospodarki „Nie ma zasad dotyczących właściwej roli rządu, która mogłaby być ustalona drogą apriorycznego rozumowania”. Kluczem do sukcesu jest elastyczne reagowanie na uwarunkowania sytuacyjne w granicach ściśle i rozsądnie określonej dyscypliny rządowych wydatków, co jest szczególnie ważne w krajach mniej zasobnych.

Katalog możliwych i stosowanych w różnych okresach i w różnych krajach działań państwa zaliczanych do polityki przemysłowej przytoczę znów za Okimoto (Noga, 2009: 231–232):

1. Kształtowanie kierunków rozwoju gospodarki, a zwłaszcza: długofalowe wizje rozwoju gospodarki, specjalne ustawodawstwo dla priorytetowych gałęzi i formułowanie dla nich konkretnych zadań;
2. Podatkowe środki wspierania gałęzi, a zwłaszcza: przyspieszona amortyzacja i zwolnienia podatkowe, np. nakładów na B+R lub na ubezpieczenia od ryzyka;

3. Finansowe środki wspierania gałęzi, a zwłaszcza: pożyczki i preferencyjne kredyty banków państwowych i rządowych agencji lub funduszy;
4. Organizacyjne środki wspierania gałęzi, a zwłaszcza: inicjowanie procesów konsolidacji, fuzji i przejęć;
5. Minimalizacja ryzyka w gałęziach, a zwłaszcza: zezwalanie na powstawanie karteli oraz zamówienia rządowe i dotacje celowe;
6. Wspieranie rozwoju technologicznego, a zwłaszcza: polityka naukowa i finansowanie wyselekcjonowanych programów badawczych, kontrola obrotu licencjami, prowadzenie badań podstawowych w laboratoriach finansowanych bezpośrednio z budżetu, *ad hoc* włączanie się państwa w rozwiązywanie problemów technologicznych;
7. Selektywna i elastyczna polityka antymonopolowa i ochrony konkurencji;
8. Wspieranie zatrudnienia w priorytetowych gałęziach;
9. Przemysłowa polityka regionalna, a zwłaszcza: specjalne strefy ekonomiczne i decyzje lokalizacyjne;
10. Polityka przemysłowa wobec zagranicy, a zwłaszcza: ochrona krajowych gałęzi poprzez cła, kontyngenty i bariery pozacłowe, kontrola zagranicznych inwestycji bezpośrednich, enklawy dewizowe, promowanie eksportu poprzez zwolnienia podatkowe, koncesje i ubezpieczenia eksportowo-importowe, analiza rynków zagranicznych, negocjacje międzynarodowe w interesie rodzimych firm, kształtowanie kursu waluty, uczestnictwo w organizacjach międzynarodowych;
11. Selektywne finansowanie edukacji i szkolnictwa wyższego;
12. Regulacja cen strategicznych (np. surowców i energii);
13. Prywatyzacja.

Nietrudno się zorientować, że stosowanie narzędzi z tego przebogatego portfela możliwości to typowe przedsięwzięcia przedsiębiorcze. Przynajmniej niektóre z nich obciążone są bardzo znacznym niekiedy poziomem ryzyka. Niosą one ze sobą znaczny potencjał marnotrawstwa. Ryzyko jest tym większe, im mniej profesjonalizmu i konsekwencji we wdrażaniu polityki przemysłowej i im bardziej jest ona podatna na zmienne impulsy ze świata polityki. Trzeba także pamiętać o tym, że przedsięwzięcia z repertuaru polityki przemysłowej charakteryzują się

znacznym stopniem inercji, czyli łatwo je pochopnie wdrożyć, a trudno zatrzymać i utopione w nich środki oraz koszty utraconych możliwości są niemożliwe do odzyskania. Są to kosztowne narzędzia, potencjalnie niebezpieczne dla tych, którzy je stosują pochopnie, nieprofesjonalnie i w zbyt dużym zakresie w złudnej nadziei na nadzwyczajne korzyści. Trudno dziwić się tym, którzy odradzają ich stosowanie w biedniejszych krajach politycznie i instytucjonalnie niestabilizowanych. „M. Friedman podczas dyskusji z polskimi politykami i ekonomistami w gmachu Sejmu zauważył, że bogate USA mogą sobie pozwolić na marnotrawienie środków, bawiąc się w politykę przemysłową, na taką politykę nie stać jednak krajów biednych, takich jak Polska; sprężyn wzrostu trzeba szukać w indywidualnej, prywatnej przedsiębiorczości, nieograniczonej ani podatkami, ani wydatkami państwa” (Noga, 2009: 230).

Pod wpływem ujawnionych w ostatnich latach dysfunkcji rynków, a zwłaszcza rynków finansowych i ich dramatycznych konsekwencji w gospodarce realnej pojawiają się coraz częściej wezwania do zastosowania aktywnej polityki przemysłowej jako środka przeciwdziałania utracie pozycji dominującej w gospodarce światowej przez USA i inne kraje określane dotąd mianem „rozwinętych” (np. Prestowitz, 2010). Takim emocjonalnym niekiedy apelom towarzyszą prace wybitnych teoretyków (Tanzi, 2011: 316), którzy poszukują warunków efektywnego wykorzystania tych instrumentów. Są to przede wszystkim: prawidłowe rozpoznanie dysfunkcji rynku i ich przyczyn, czyli merytoryczne uzasadnienie interwencji państwa, precyzyjne zdefiniowanie prawnych i instytucjonalnych ram interwencji, wyposażenie instytucji w uprawnienia i środki działania, skuteczne uchronienie ich przed doraźnymi wpływami politycznymi. Nie są to warunki łatwe do spełnienia. Skala kryzysu i towarzyszących mu niepokojów sprawia jednak, że należy oczekiwać zwiększonej aktywności przedsiębiorczej państw na poziomie mezo.

## „Państwo przedsiębiorcze” na poziomie mikro

---

Pomijając przebrzmiały już (na szczęście) spór na temat „socjalistycznych i kapitalistycznych form własności” skoncentruję się tutaj na przedsiębiorczej roli państwa we współczesnej gospodarce rynkowej realizowanej na poziomie przedsiębiorstw i innych organizacji. Niezależnie od różnorodnych i skomplikowanych formuł prawnych można przyjąć, że zaangażowanie państwa na poziomie mikro polega na spr-

wowaniu przez organy władzy publicznej kontroli menedżerskiej nad przedsiębiorstwami i innymi organizacjami. Kontrola taka, czyli innymi słowy przemożny wpływ na funkcjonowanie, może opierać się zarówno na zaangażowaniu finansowym (niekiedy kapitałowym, czyli własności), jak i na władztwie administracyjnym. Odwołajmy się do klasycznej definicji F. Benhama (1947: 187–188): „Przedsiębiorstwo jest samodzielnym ośrodkiem planowania i przedsiębiorca jest tym, który planowanie prowadzi” i „Przedsiębiorca jest tym, który ponosi większość ryzyka”. W sytuacji, gdy organy państwa sprawują kontrolę menedżerską, państwo przyjmuje na siebie rolę przedsiębiorcy. Rodzi się pytanie, czy taki sposób rozumowania można przenieść w drodze interpretacji rozszerzającej, na przykład, na państwowe szpitale, uczelnie czy muzea. Uważam, że tak, ponieważ ich w ich przypadku mamy do czynienia z zastosowaniem rzadkich zasobów w celu osiągnięcia efektu użytecznego oraz z oczywistym postulatem maksymalizacji efektu na jednostkę nakładu. Jest też ponoszone ryzyko. Niemożność pełnej kwantyfikacji efektów działania nie stoi na przeszkodzie rozszerzającej interpretacji pojęcia i roli przedsiębiorcy.

Spróbujmy rozszyfrować pokrótce, na jakie decyzje przedsiębiorcze państwo uzyskuje decydujący wpływ w ramach państwowej interwencji na poziomie mikro. Są to między innymi decyzje dotyczące:

- portfela wytwarzanych produktów;
- technologii;
- wyboru dostawców, kooperantów, parterów biznesowych i kluczowych klientów;
- źródeł, zakresu i form finansowania;
- geograficznej lokalizacji działań;
- wielkości i struktury zatrudnienia;
- obsady kluczowych stanowisk.

Idąc tą drogą, państwo przejmuje na siebie funkcje podmiotu rachunku ekonomicznego na poziomie mikro. Rola menedżerów przedsiębiorstw sterowanych przez państwo jest więc niemal całkowicie wyprana z komponentu przedsiębiorczego i sprowadza się do dysponowania cudzym majątkiem w cudzym imieniu w myśl otrzymywanych od właściciela instrukcji i w ramach narzuconych przez niego ograniczeń. Podobna bywa zresztą rola menedżerów średniego i niższego szczebla w strukturach korporacyjnych. Efektywność pełnienia takich ról uzależniona jest w ogromnym stopniu od sposobu pełnienia nadrzędnej



roli przedsiębiorcy, czyli państwa w przypadku organizacji kontrolowanych przez państwo. Takie uzależnienie jest zresztą stopniowalne. Menedżment może dysponować mniejszą lub większą dozą samodzielności w zależności od trybu, sposobu i polityki nadzoru sprawowanego przez organ lub organy państwa. Dobrze jest uświadomić sobie, że ingerencja państwa w funkcjonowanie przedsiębiorstw i innych organizacji nie musi opierać się na podstawie własności. Może wynikać na przykład z siły przetargowej największego lub wielkiego klienta, względnie z kontroli źródeł zaopatrzenia, finansowania czy technologii. W tej optyce niemal wszystkie firmy produkujące uzbrojenie są „państwowe”.

Od lat 30. zeszłego wieku ekonomiści spierają się o to, czy lepsza jest państwowa czy prywatna własność przedsiębiorstw. „Ze wszystkiego tego wynika, że dość ograniczony jest zbiór sytuacji, w której własność państwowa mogłaby mieć przewagę. Są to przypadki, gdy: 1) występują poważne możliwości redukcji kosztów, która zarazem pogarsza niekontraktowaną jakość; 2) innowacje są względnie nieistotne; 3) konkurencja jest słaba, a wybór konsumencki nieefektywny; 4) słaby jest mechanizm budowania reputacji” (Shleifer, 2012: 489). Odwracając to rozumowanie, dochodzimy do wniosku, że „argumentacja za prywatną własnością kładzie nacisk przede wszystkim na skłonność do innowacji i redukcji kosztów” (Shleifer, 2012: 496–497). W świetle przedstawionego wyżej rozumowania, któremu trudno jest odmówić logicznej poprawności, pod wpływem zmian, konkurencji, rynków i technologii może się zmieniać stopień dostosowania sektorów do specyfiki własności państwowej i prywatnej. Na przykład, w czasach, gdy medycyna opierała się na prostych lekach, łóżkach szpitalnych, stetoskopie i lancecie lekarza, uzasadniona wydawała się w pełni publiczna służba zdrowia. Trudno jest podtrzymać tę opinię, gdy globalizująca się branża medyczna stała się sektorem najszybszego rozwoju nowych technologii. Podobne rozumowanie można odnieść do edukacji, a zwłaszcza do szkolnictwa wyższego.

Mimo dość powszechnego wśród współczesnych ekonomistów przekonania o tym, że w większości przypadków firmy państwowe charakteryzują się niższą efektywnością od prywatnych, na globalnej scenie gospodarczej własność państwowa nie jest bynajmniej w odwrocie. W XXI wieku, który charakteryzuje się szybko postępującym wzrostem znaczenia krajów BRIC (Brazylia, Rosja, Indie i Chiny) i innych gospodarek wschodzących, coraz bardziej popularną formą ustroju gospo-



darczego staje się kapitalizm państwowy. Jego istotę tak oto ujął w wywiadzie z 2008 roku chiński premier Wen Jiabao: „Najpełniejszy opis naszej polityki ekonomicznej to przyznanie siłom rynku podstawowej roli w alokacji zasobów pod makroekonomicznym nadzorem i regulacją państwa. W ciągu ostatnich 30 lat przekonaliśmy się, że powinniśmy zapewnić, iż zarówno »niewidzialna ręka«, jak i »widzialna ręka« uzyskują pełną możliwość regulowania sił rynku” (Bremmer, 2010: 129). W pracy o kapitalizmie państwowym Ian Bremmer ujął to w sposób obrazowy następująco: „Kapitalizm państwowy to taki mecz, w którym rząd kontroluje większość sędziów i dostatecznie wielu graczy, aby poprawić swoje możliwości określenia wyniku gry” (Bremmer, 2010: 5).

Wśród przedsiębiorstw, które określić można jako „państwowe” wyróżniają się:

- Narodowi producenci surowców energetycznych, tacy jak Gazprom, Petroleos Mexicanos PEMEX czy brazylijski PETROBRAS lub saudyjskie ARAMCO. 14 największych firm państwowych w tym sektorze wytwarza produkt wartości dwudziestokrotnie wyższej niż 8 największych międzynarodowych koncernów prywatnych działających w tym sektorze, takich jak Shell, BP czy Exxon (Bremmer, 2010: 63);
- Państwowe banki finansujące projekty rozwojowe w takich krajach jak Chiny, Brazylia (National Development Bank) czy Rosja, ale także np. Włochy (Istituto Mobiliare Italiano). Dobrze jest uświadomić sobie, że spośród czterech największych pod względem kapitalizacji banków na świecie aż trzy to państwowe banki chińskie: Bank of China, China Construction Bank i Industrial and Commercial Bank of China;
- Narodowe Fundusze Inwestycyjne (Sovereign Wealth Funds) gromadzące rezerwy państwowe głównie (choć nie wyłącznie) w krajach surowcowych. Są to na przykład: Abu Dhabi Investment Authority dysponujący około 500 miliardami dolarów, Saudi Monetary Agency o podobnej kapitalizacji, Russia Reserve Fund and National Welfare Fund dysponujący 180 miliardami. 28 takich największych funduszy dysponuje łącznie około 4 trylionami dolarów;
- Firmy państwowe lub częściowo, a nawet całkowicie prywatne, ale uzależnione od państwa (poprzez system zamówień lub regulacji rynku) traktowane jako „narodowi czempioni” w dziedzinach uważanych za kluczowe. Przykładów dostarcza gospodarka

- francuska z takimi firmami jak: Areva (atomistyka), EDF (energetyka), SNCF (koleje). Do tej kategorii zaliczyć należy wszystkie właściwie przedsiębiorstwa przemysłu obronnego i powiązane z nim bez względu na formę własności. Na podobnej zasadzie działają prywatne firmy surowcowe o strategicznym znaczeniu, jak rosyjski Norilsk Nickel czy brazylijska firma wydobywcza Vale. W pierwszym powojennym okresie rozwoju gospodarek Japonii i Chin taką rolę pełniły wielkie grupy przemysłowo-finansowe sponsorowane przez państwo: Keiretsu (Japonia) i Czebole (Korea);
- Finansowane przez państwo agencje rozwoju regionalnego, takie jak Tennessee Valey Authority w USA czy Cassa per il Mezzogiorno we Włoszech;
  - Państwowa służba zdrowia, edukacja, kultura obejmujące liczne organizacje częściowo lub w całości finansowane i zarządzane przez państwo.

Państwo jest więc wszechobecne w gospodarce i w życiu społecznym i bynajmniej nie zanosi się na jego eliminację. Warto jednak zastanowić się nad tym, czy koszty pełnienia przez państwo roli przedsiębiorcy na poziomie mikro nie są nadmierne, czyli, innymi słowy, czy podejmowane ryzyko nie owocuje nadmiernym marnotrawstwem. W tym celu warto przyjrzeć się specyfice zarządzania publicznego.

## Zarządzanie publiczne

---

Zarządzanie publiczne jest konsekwencją konieczności realizacji przez współczesne państwo ról przedsiębiorczych, do których zdecydowanie nie pasuje typowa administracja państwowa. Stanowi ono reakcję na uderzającą nieefektywność i nieudolność tradycyjnej biurokratycznej administracji państwowej w rozwiązywaniu problemów, przed którymi stoi nowoczesne państwo (Kieżun, 2004) zmuszone do pełnienia ról przedsiębiorczych. Chodzi o upodobnienie mechanizmów, struktur i zasad zarządzania stosowanych w domenie publicznej do tych, które sprawdziły się w sektorze prywatnym. Oznacza to poważne zmiany w tradycyjnie ukształtowanych biurokracjach państwowych (Lynn, 2006; Pollitt, Bouckaert, 2004), albo innymi słowy wzbogacenie (pogodzenie) perspektywy służby publicznej z perspektywą menedżerską. Zmiany te można scharakteryzować pokrótce następująco (Hood, 1990):

- zastąpienie kryteriów formalnej poprawności i legalizmu przez kryteria jakości efektu i efektywności, w tym ekonomiczności działania (Kieżun, 2004);
- monitorowanie efektów i przypisywanie ich konkretnym odpowiedzialnym osobom;
- uproszczenie struktur, obiegu informacji i procedur, dezagregacja jednostek sektora publicznego, tak by ich relacje ze światem zewnętrznym kształtowały się według wzorców strategicznych jednostek biznesu wypracowanych w wielkich korporacjach;
- zastąpienie (lub przynajmniej wzbogacenie) formalnych kryteriów doboru na stanowiska kryteriami osiągnięć i potencjału oraz uelastycznienie zasad zatrudniania i zwalniania;
- zastosowanie zaczerpniętych z biznesu technik motywacyjnych opartych na ocenie efektów działania;
- wprowadzenie wypracowanych w sektorze prywatnym metod optymalizacji alokacji zasobów, ścisłej kontroli ich wykorzystania (budżetowanie) i zarządzania ryzykiem.

Tak nakreślona agenda przedstawiana od dawna przez zwolenników filozofii zarządzania publicznego (Osborne, Gaebler, 1992), takich jak w Polsce Profesor Witold Kieżun, nie bierze jednak pod uwagę w dostatecznym stopniu poważnych różnic pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. „Sektor prywatny zorientowany jest na zaspokojenie potrzeb konsumentów, jako sposób wypracowania zysku, a sektor publiczny zorientowany jest na zaspokojenie politycznych żądań, aby zapewnić polityczną integrację i społeczną stabilizację. W sektorze prywatnym efekty mogą być kwantyfikowane, w sektorze publicznym są znacznie bardziej jakościowe i trudno mierzalne” (Farnham, Horton, 1993: 51). Wszyscy właściwie autorzy piszący o zastosowaniach w praktyce zasad zarządzania publicznego zgadzają się, że decydujące znaczenie dla tych procesów ma jego styk z polityką, a ściślej – polityczna odpowiedzialność za efekty i działania sektora publicznego. Jest to niezbywalny atrybut demokratycznego porządku społecznego.

Polityczne impulsy nieuchronnie zakłócają „biznesowo-podobną” logikę zarządzania publicznego, prowadząc do szeregu patologii, czyli sytuacji, w których efekty i mechanizmy działania sektora publicznego daleko odbiegają od intencji rządzących i uzasadnionych oczekiwań obywateli. Oto kilka typowych przejawów tak pojmowanych patologii:

- W domenie publicznej zarządzanej przez różnego rodzaju „agencje”, „fundusze”, „zarządy” itp. często tworzą się monopole, które wykluczają konkurencję umożliwiającą obniżkę kosztów i poprawę jakości. Widać to wyraźnie w takich obszarach, jak na przykład: służba zdrowia, edukacja, usługi pocztowe i transportowe;
- Domena publiczna jest regulowana przez prawo. Często jest to regulacja nadmierna i niestabilna, wymuszająca sprzeczne zmiany. J. Kochanowski (2004: 330–338) nazwał to zjawisko „jurydyzacją”. Uniemożliwia ono realizację jakichkolwiek długofalowych przedsięwzięć i podnosi koszty funkcjonowania;
- Polityka personalna obsadzania stanowisk w organizacjach domeny publicznej kształtowana jest przez wyniki kolejnych wyborów. W mniej dojrzałych demokracjach zmiany dotyczą niemal wszystkich stanowisk decyzyjnych. W rezultacie częściowo lub całkowicie odchodzi się od merytorycznych kryteriów doboru, funkcje pełnione są ze świadomością tymczasowości, rodzi się presja na maksymalizację doraźnych korzyści i zapewnienie sobie „miękkiego lądowania” w przyszłości. Utrwała się kultura „kolesiostwa”, która sprzyja korupcji;
- W organizacjach, które nie są poddane stałej presji na maksymalizację efektu użytecznego na jednostkę nakładów pojawia się zjawisko pasożytnictwa, czyli „prywatyzacji korzyści i uspołecznienia kosztów”. Polega ono na tym, że na zasadzie wzajemnych uzgodnień (wynegocjowanej tolerancji) i wymiany usług pomiędzy osobami i instytucjami możliwe jest uzyskiwanie przez osoby lub grupy kontrolujące obszary niepewności innych wielu niezasłużonych, nadmiernych korzyści i przywilejów. Zjawisko to typowe dla domeny publicznej nazwane zostało „pasożytniczą wzajemnością” (Kozmiński, Tropea, 1982);
- Ze względu na powszechność i atrakcyjność pasożytnictwa struktury państwowe są szczególnie wdzięcznym obszarem nieformalnych negocjacji i gier o zasoby, władzę i informacje (Crozier, Friedberg, 1982; Koźmiński, Zawisłak, 1982; Koźmiński, Latusek-Jurczak, 2011: 65–80). Potęguje to (często do granic jakiegokolwiek racjonalności) niepewność co do efektów i kosztów podejmowanych działań (np. wielkich projektów infrastrukturalnych) oraz prowadzi do zafałszowania informacji obiegających w systemie;

- Typowe wynaturzenia biurokratyczne opisywane przez W. Kieżuna (2012: 339–345) przy pomocy efektownej metafory „czterech jeźdźców apokalipsy biurokracji”: gigantomanii, luksusomanii, korupcji i arogancji władzy.

W różnych miejscach i w różnym czasie patologie te pojawiają się z różną intensywnością. Nietrudno jest wskazać przykłady niezwykle udanych przedsięwzięć w domenie publicznej (np. amerykański wysiłek zbrojeniowy w okresie II wojny światowej) lub też kraje charakteryzujące się wysoką jakością zarządzania publicznego. Często wymieniane są w tym kontekście takie kraje jak np.: Norwegia Szwecja, Dania, Niemcy, Francja, Singapur. Ale i tam często zdarzają się przypadki nieudanych i marnotrawnych przedsięwzięć w domenie publicznej, takich jak np. opóźnione o cztery lata otwarcie lotniska w Berlinie lub klapa wspieranego przez rząd przemysłu elektronicznego i komputerowego we Francji. Równocześnie kapitalizm państwowy w krajach BRIC bywa często krytykowany za korupcję, ogromne różnice i napięcia społeczne i marnotrawną realizację wielu projektów możliwą dzięki ogromnym zasobom wolnych środków w rękach rządów. Warto więc zastanawiać się nad tym, co decyduje o powodzeniu lub niepowodzeniu zarządzania publicznego, biorąc pod uwagę ogromną różnorodność konkretnych przypadków.

## Efektywność zarządzania publicznego

---

Przede wszystkim sama ewaluacja efektywności w sektorze publicznym jest trudna i niejednoznaczna (Wildavsky, 1991). Wynika to z trudności pomiaru takich celów, jak np. ochrona zdrowia, rozwój nauki czy poprawa jakości życia ludzi starszych. Nawet jednak wówczas, gdy kontrolowana przez rząd organizacja realizuje cele wymierne, jak promocja eksportu czy poprawa infrastruktury transportowej, z samej natury zarządzania publicznego wynika konieczność brania pod uwagę szerszej wiązki celów niż ta, na których koncentrowałyby się firmy prywatne. Chodzi o uwzględnienie szerokiego pasma kryteriów związanych ze społeczną i polityczną odpowiedzialnością organizacji, takich jak np.: prawa obywatelskie, ochrona środowiska, tworzenie miejsc pracy czy rozwój regionalny. Po to jednak, by zapewnić sprawność zarządzania publicznego na poziomie zbliżonym do standardów wypracowanych

w sektorze prywatnym, konieczne jest posługiwanie się wymiernymi i możliwie zobiektywizowanymi wskaźnikami (a raczej zespołami wskaźników) mierzącymi stopień realizacji wyznaczonych zadań. Pozwala to z jednej strony na precyzyjny monitoring procesów, a z drugiej na precyzyjne egzekwowanie odpowiedzialności służbowej i politycznej w stosunku do obywateli.

Polityka ma niewątpliwie decydujący wpływ na domenę publiczną. Można by nawet zaryzykować stwierdzenie, że zarządzanie publiczne jest takiej jakości, jakiej proces polityczny, który je warunkuje (Heffron, 1989). Sprawnemu zarządzaniu publicznemu sprzyja polityka poszukująca konsensusu i ponadpartyjnych porozumień, prowadzących do programów realizowanych konsekwentnie w długich okresach niezależnie od zmian ekip rządzących. Zmiany te nie prowadzą do gruntownej wymiany kadr w agencjach rządowych i organizacjach sterowanych przez państwo. Kadra ta podlega bowiem ocenie w kategoriach merytorycznych i efektywnościowych. Oznacza to, że w głównym nurcie polityki brak jest sił radykalnych i antysystemowych. Tak można było scharakteryzować politykę amerykańską do czasu pojawienia się ruchu „Tea Party” w partii republikańskiej.

Jeżeli establishment polityczny na wszystkich szczeblach (ale zwłaszcza lokalnych) jest silnie uwarunkowany przez społeczeństwo obywatelskie, wówczas pojawia się wymuszone konsekwentne dążenie do zapewnienia zadawalającego poziomu efektywności zarządzania publicznego i jego transparentności. Oznacza to uruchomienie procesu uczenia się i stopniowego usprawniania sektora publicznego. Jest to stopniowy i powolny proces. W Polsce można go, na przykład, zaobserwować w miastach rządzonych przez „niezależnych prezydentów” wolnych od partyjnych serwitutów. Trzeba pamiętać o tym, że po krzywej uczenia się poruszają się nie abstrakcyjne instytucje, ale konkretne osoby i zespoły ludzkie. Każda politycznie uwarunkowana „rewolucja kadrowa” przerywa ten proces i zawraca go z powrotem do punktu wyjścia, a niekiedy na jeszcze niższy poziom.

Wiele zależy od profesjonalnych i moralnych kwalifikacji menedżerów w sektorze publicznym. Chodzi z jednej strony o „twarde kompetencje” w takich obszarach jak produkcja, logistyka, finanse. Muszą być one porównywalne z poziomem kompetencji spotykanym w biznesie prywatnym. Z drugiej strony wszakże konieczne wydają się także „kompetencje miękkie” specyficzne dla sektora publicznego. Obejmują one takie obszary jak marketing polityczny, PR, umiejętność „czytania”



opinii publicznej i jej zmian oraz poruszania się w skomplikowanym środowisku prawnym i instytucjonalnym. Dyskrecjonalne w niemałej mierze dysponowanie aktywami o olbrzymiej niekiedy wartości wymaga nie tylko nieskazitelnej uczciwości i odporności na korupcyjne pokusy, ale także umiejętności precyzyjnego rozliczania się z podejmowanych decyzji i przekonującego ich uzasadniania.

Przykładów szczególnie udanej roli państwa jako przedsiębiorcy na wszystkich trzech poziomach: makro, mezo i mikro dostarcza historia „spóźnionej industrializacji” azjatyckich „tygrysów”: Korei, Tajwanu, Hong Kongu, Singapuru. W Singapurze agencją rządową odpowiedzialną za bezprecedensowy rozwój ekonomiczny i postęp cywilizacyjny był utworzony w 1961 roku Economic Development Board. Jako uwarunkowania tego sukcesu wymienić można co najmniej następujące czynniki (Low i in., 1993):

- dobrą tradycję sprawnej brytyjskiej administracji kolonialnej;
- stabilne i silne poparcie polityczne umożliwiające konsekwentną realizację długofalowych projektów (w niemałej mierze dzięki autorytarnym rządóm);
- silne uzależnienie od eksportu wymuszające otwartość gospodarki;
- całościową perspektywę umożliwiającą łączne traktowanie takich obszarów jak: promocja eksportu i relacje z kapitałem zagranicznym, polityka płac i kosztów pracy, polityka edukacyjna i naukowa, infrastruktura;
- umiejętność uczenia się i korekty własnych polityk, jak np. przedstawienie się z polityki niskich kosztów pracy na politykę wysokich płac i wysokich kwalifikacji;
- stałe przeznaczanie części przyrastających dochodów na nowe polityki i przedsięwzięcia.

Nietrudno się zorientować, że jednoczesne spełnienie przynajmniej części z tych warunków w jakimś innym miejscu i czasie, w tym w Polsce, wydaje się mało prawdopodobne.

Kiedy poszukujemy racjonalnej (osadzonej w aktualnym stanie wiedzy) odpowiedzi na pytanie, w jakiej mierze państwo polskie pełni i może pełnić rolę przedsiębiorcy, nasuwa się skojarzenie z dziesięcioleciem lat 70., kiedy państwo ingerowało w gospodarkę w sposób maksymalny, próbując realizować rolę przedsiębiorczą. Skończyło się ekonomicznym horrorem, czyli sytuacją, w której roczne odsetki zagranicznego długu osiągnęły wartość 150% rocznych wpływów z eksportu (Kuczyński,



2012). Jest to oczywiście sytuacja nieporównywalna z warunkami gospodarki rynkowej. Sądę jednak, że pozostawiła ślad w świadomości elit okresu przełomu w postaci alergicznej niechęci do wszelkiego planowania i polityki przemysłowej. Pierwszy minister przemysłu w wolnej Polsce zasłynął wypowiedzią, że „najlepszą polityką przemysłową jest brak polityki przemysłowej”. Ta wypowiedź ukształtowała stosunek do udziału państwa w gospodarce na poziomie mezzzo na dziesięciolecia. Polska nie miała i nie ma polityki przemysłowej, energetycznej, naukowej itp. Można się zastanawiać nad oceną takiego wyboru. Jeżeli spojrzymy na wymienione powyżej warunki sprawności zarządzania publicznego, to okazuje się, że byliśmy i nadal jesteśmy tak dalecy od ich spełnienia, że powierzenie jakimkolwiek agencjom rządowym poważniejszych środków i decyzji niesie ze sobą bardzo poważne ryzyko. Równocześnie jednak nie sposób zanegować opinii, że za brak konsekwentnej i koherentnej polityki przemysłowej zapłaciliśmy wysoką cenę, którą można było przewidzieć już na początku lat 90. (Koźmiński, 1992). Wyraziła się ona z jednej strony w niedorozwoju infrastruktury, a z drugiej w niestabilnych warunkach inwestowania kapitału, zarówno krajowego, jak i zagranicznego.

Obserwacja funkcjonowania na poziomie mikro przedsiębiorstw i organizacji państwowych prowadzi do podobnych konkluzji. Przede wszystkim system polityczny i kultura zachowań politycznych są dysfunkcjonalne wobec roli państwa jako przedsiębiorcy, właściciela i zarządzającego. Partie traktują bowiem gospodarczą domenę publiczną jako łup polityczny, który pozwala na opłacanie aktywistów i sojuszników. Zmiana tej sytuacji pozbawiłaby elity partyjne podstaw ich władzy. Wszelkie deklaracje zmiany i uzdrowienia sytuacji mają zatem charakter czystej retoryki wyborczej. Państwo okazuje się najczęściej niedbałym, nieudolnym i nierzetelnym właścicielem i całkowicie niekompetentnym zarządcą, skłonny do lekceważenia ryzyka ekonomicznego. Jest to ważny argument za prywatyzacją. Niejednokrotnie jednak i prywatyzacja nie była w stanie powstrzymać upadku przedsiębiorstw, a nawet całych gałęzi (np. przemysł stoczniowy).

Na tym ciemnym tle widać kilka jaśniejszych punktów przemawiających za tym, by stopniowo i ostrożnie wprowadzać państwo w rolę przedsiębiorcze:

- Po pierwsze, w całym okresie po 1989 roku makroekonomiczna polityka państwa była racjonalna i doprowadziła do zadawalających efektów. Jest to jednak instytucjonalnie sytuacja stosunkowo

prosta, ponieważ rozgrywana jest przez dwóch aktorów: Ministerstwo Finansów i NBP;

- Po drugie, na szczeblu miast i gmin rządzonych poza systemem partyjnym zarządzanie publiczne charakteryzuje się niemałą niekiedy efektywnością;
- Po trzecie, przedsiębiorstwa i organizacje państwowe bywają okresowo dobrze zarządzane do czasu, gdy dobrzy menedżerowie nie zostaną zastąpieni gorszymi z politycznych lub „układowych” względów;
- Po czwarte, mimo oporów i trudności pod naciskiem opinii publicznej administracja państwowa powoli ogranicza patologie (korupcja) i podnosi sprawność. Uzasadnione wydają się więc być eksperymenty, takie jak „Polskie inwestycje” czy wzrost roli państwowych podmiotów w sektorze finansowym.

### *Vox populi*

---

W warunkach demokracji i aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego „chłodną ekspertyzę” możliwości odegrania przez państwo polskie roli przedsiębiorczej warto i należy skonfrontować z wynikami empirycznych badań świadomości społecznej, które pokazują oczekiwania społeczeństwa w stosunku do roli państwa w gospodarce. Badania takie prowadzi CBOS na reprezentatywnych próbach ogólnopolskich i doczekały się one interpretacji w kategoriach „wyobraźni ekonomicznej”, czyli „wyobrażeń o tym, czemu gospodarka służy, a czemu powinna służyć, jak funkcjonuje, a jak powinna funkcjonować” (Koźmiński, Zagórski, 2011: 55).

Wyniki najnowszych badań prowadzonych w 2012 roku na zlecenie Akademii Leona Koźmińskiego wskazują na znaczne nasilenie postaw proetatystycznych i oczekiwań aktywnej, w tym przedsiębiorczej, roli państwa. Tylko jedna trzecia badanych (33,4%) sądzi, że wolny rynek jest lepszy niż socjalistyczna gospodarka planowa, a postali nie mają zdania. Zdaniem K. Zagórskiego (Raszkowska, 2013: A3), wyniki takie nie oznaczają bynajmniej nostalgii za PRL-em. Polacy akceptują przemiany ustrojowe, oczekują jednak korekty obecnego funkcjonowania państwa, właśnie w kierunku jego większej aktywności.

Respondenci chcieliby przede wszystkim państwa opiekuńczego. Rząd ma według 85% spośród nich zapewnić obywatelom pracę i aż 95%

oczekuje, żeby miejsca pracy tworzył, czyli właśnie odegrał rolę przedsiębiorcy. 85% oczekuje od państwa darmowej opieki zdrowotnej, aż 57,4% nie zgadza się z zamykaniem nierentownych szpitali i 76,4% nie zgadza się na najdrobniejsze nawet opłaty za wizyty u lekarzy. Aż 95% oczekuje od państwa dostępu do przedszkola. Bezpłatnej nauki na wszystkich poziomach oczekuje 82,3% badanych. 74,5% uważa, że państwowe uczelnie powinny być całkowicie bezpłatne. Można domniemywać, że źródłem finansowania państwa opiekuńczego powinny być według badanych wyższe podatki płacone przez „bogatyh”: za sprawiedliwe uważa je 76,3%. Ale już znacznie mniej, bo 42,8%, sądzi, że „najważniejszą rzeczą jest zapewnienie ludziom tego, czego potrzebują, nawet jeśli trzeba ściągać pieniądze od tych, którzy zarabiają więcej”. 65% badanych uważa, że zadaniem państwa jest zmniejszanie różnic w dochodach ludzi.

Według 40,6% badanych oddziaływanie państwa powinno obejmować ustalanie wysokości płac, a 39,1% ustalanie cen. 53% chciałoby, by państwo wspomagało upadające prywatne przedsiębiorstwa, 90,4% by przyznawało tanie kredyty i stosowało ulgi podatkowe wobec osób zakładających nowe przedsiębiorstwa, a 70,7% – by finansowało unowocześnienie prywatnego rolnictwa. 54,2% opowiada się za uniemożliwieniem zagranicznym koncernom zakupu polskich przedsiębiorstw. Mimo tak silnej orientacji prointerwencyjnej 8,7% badanych uważa, że im mniej państwo będzie się wtrącało do gospodarki tym lepiej, ale już 22,5% sądzi, że państwo powinno interweniować w gospodarkę tylko wtedy, gdy dzieje się w niej coś złego i aż 31,9%, że państwo powinno kształtować tylko prawne zasady funkcjonowania gospodarki, ale nie wpływać na jej funkcjonowanie. Jedynie nieco powyżej 25% zdecydowanie stwierdza, że rząd powinien mieć jak największy wpływ na bieżące funkcjonowanie gospodarki. Być może, dlatego że 60,4% deklaruje brak zaufania do rządu, a 62,4% do parlamentu. Jedynie prezydentowi ufa 53,1% badanych.

Dominacja własności państwowej oczekiwana jest w edukacji i w służbie zdrowia. Ponad 61% woli pracować w firmie państwowej niż prywatnej, zapewne przede wszystkim dlatego, że 75,5% uważa, że firmy państwowe gwarantują większą pewność zatrudnienia. Mimo to aż 63,5% deklaruje chęć pracy „na własnym”: „zdecydowanie” lub „raczej” we własnej firmie lub w gospodarce. Podobnie 65,3% „zdecydowanie” lub „raczej” wyraża chęć „niedrogiego zakupu niewielkiej, dobrze działającej firmy w znanej sobie branży”, gdyby dysponowała odpowiednimi

środkami. 57,7% badanych dostrzega wyższą wydajność pracy w firmach prywatnych, a 54,4% ich wyższą rentowność. Ponad 60% uważa, że banki powinny być państwowe, ponad 71% opowiada się za kolejami państwowymi lub w większości państwowymi, ponad 62% za usługami pocztowymi, a niemal 77% za kopalniami i niemal 80% za lasami. Usługi telefoniczne powinny być tylko lub w większości państwowe zdaniem 38,7% badanych, podczas gdy aż 27,6% uważa, że „wszystko jedno”, ale w odniesieniu do usług pocztowych aż 62,5% badanych jest zwolennikami własności państwowej lub w większości państwowej. Zdumiewa fakt, że ponad 21% uważa, że nawet sklepy detaliczne powinny być wyłącznie, lub w większości państwowe.

Opisany powyżej w ogromnym skrócie obraz świadomości społecznej jest wysoce niespójny i niejednorodny: zawiera zarówno elementy racjonalne, jak i irracjonalne, niekiedy o znacznym potencjale emocjonalnym. Widać bardzo wyraźny rozdział pomiędzy spojrzeniem „eksperskim” a stanem świadomości społecznej. W warunkach demokracji nie można tego rozdziału ignorować. Utrwalenie się sytuacji całkowitego ignorowania przez władze irracjonalnych nawet oczekiwań i aspiracji licznych grup społecznych może bowiem doprowadzić do ukonstytuowania się zbiorowego „rozumu populistycznego” (Leclau, 2009) jednoznacznie opozycyjnego w stosunku do „establishmentu”, a nawet porządku społecznego. Naturalne wydaje się uruchomienie politycznego mechanizmu zmierzającego do stopniowej aktywizacji przedsiębiorczej roli państwa i to pomimo wszelkich opisanych powyżej związanych z tym ryzyk, zwłaszcza wynikających z obecnej niesprawności jego aparatu. Stopniowość tego procesu i jego negocjacyjny charakter powinny umożliwić racjonalizację procesów i struktur, chociażby poprzez adaptacje wzorów sprawdzanych ostatnio np. w krajach skandynawskich. Konieczny wydaje się dynamiczny kompromis pomiędzy *opinio communis doctorum* a *vox populi*. Czy tego chcemy, czy nie, Ekonomia jest polityczna.

## Bibliografia

---

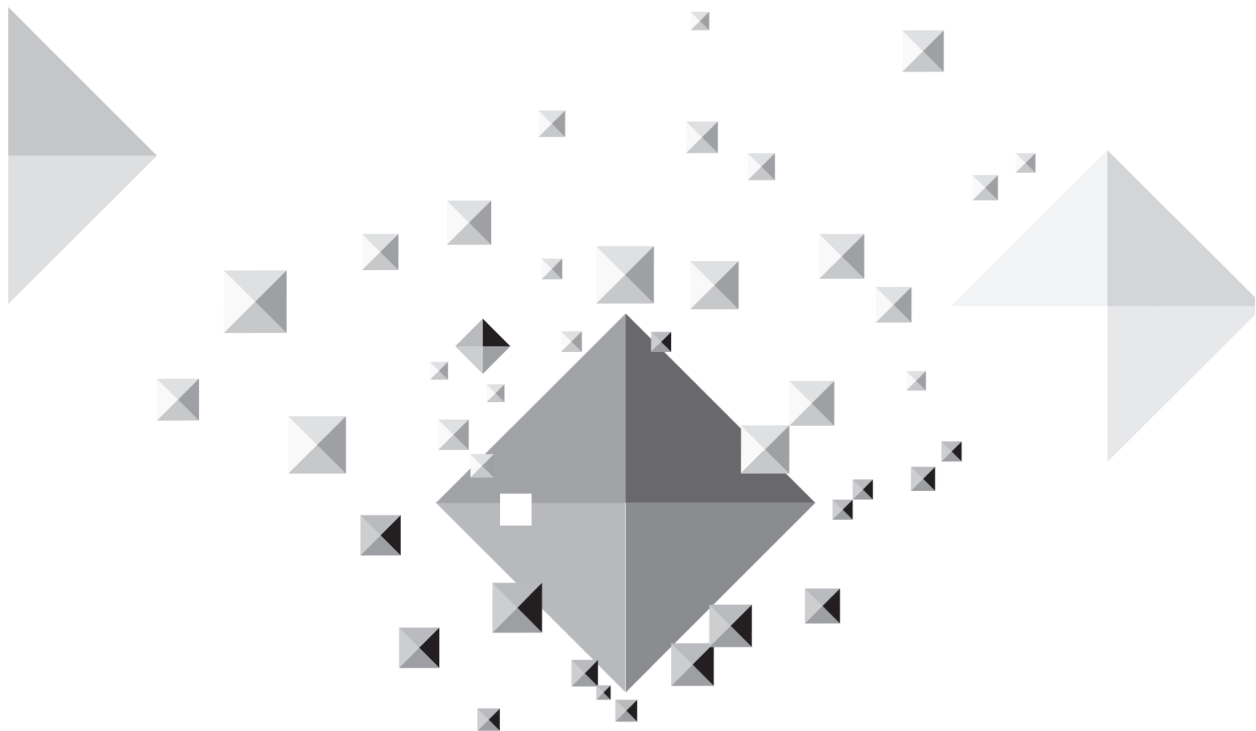
- Benham F. (1948). *Ekonomia Polityczna*. Warszawa: Trzaska, Evert i Michalski.
- Block F. (2008). Swimming against the current: the rise of hidden developmental state in the United States. *Politics and Society*, 36(2): 169–206.

- Bremmer J. (2010). *The End of the Free Market – Who Wins the War Between States and Corporations*. New York: Portfolio.
- Crozier M. i Friedberg E. (1982). *Człowiek i system. Ograniczenia działania zespołowego*. Warszawa: PWN.
- Fornham D. i Horton S. (red.) (1993). *Managing in New Public Services*. London: Macmillan.
- Heffron F. (1989). *Organization Theory and Public Organizations: The Political Connection*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall.
- Hood C. (1990). A public management for all seasons. *Public Administration*, 69: 3–19.
- Janeway W.H. (2012). *Doing Capitalism in the Innovation Economy. Market Speculation and the State*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Kieżun W. (2004). Struktury i kierunki zarządzania państwem. W: W. Kieżun i J. Kubin (red.), *Dobre Państwo*. Warszawa: Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego: 35–76.
- Kochanowski J. (2004). Deregulacja oraz ograniczenie roli państwa. W: W. Kieżun i J. Kubin (red.), *Dobre Państwo*. Warszawa: Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego: 329–338.
- Kozminski A.K. (1992). The main issues of industrial policy for Poland. *Communist Economies and Economic Transformation*, 4(2): 237–248.
- Kozminski A.K. i Tropea L. (1982). Negotiation and command: managing in the public domain. *Human Systems Management*, 3: 21–31.
- Koźmiński A.K. i Zawisłak A.M. (1982). *Pewność i gra. Wstęp do teorii zachowań organizacyjnych*. Warszawa: PWE.
- Koźmiński A.K. i Latusek-Jurczak D. (2011). *Rozwój teorii organizacji. Od systemu do sieci*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Koźmiński A.K. i Zagórski K. (2011). Wyobraźnia ekonomiczna w Polsce. *Studia Socjologiczne*, 2(201): 55–84.
- Kuczyński W. (2012). *Po wielkim skoku*. Warszawa: Poltext.
- Leclau E. (2009). *Rozum populistyczny*. Wrocław: Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej.
- Low L., Toh M.H., Soon T.W., Tang K.Y. i Hughes H. (1993). *Challenge and Response: Thirty Years of Economic Development Board*. Singapore: Times Academic Press.
- Lyan L.E. Jr. (2010). *Public Management: Old and New*. London and New York: Routledge.
- Minsky H.P. (1986). *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven CT: Yale University Press.

- Noga A. (2009). *Teorie przedsiębiorstw*. Warszawa: PWE.
- Osborne D. i Gaebler T. (1992). *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*. Poznań: Media Rodzina.
- Polanyi K. (2001). *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Times*. Boston: Beacon.
- Politt C. i Bouckaert G. (2004). *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Prestovitz C. (2010). *The Betrayal of American Prosperity – Free Market Delusions, America’s Decline and How We Must Compete in Post-dollar Era*. New York: Fress Press.
- Raszewska G. (2013). Marzenia o opiece państwa. *Rzeczpospolita*, 18.03.2013: A3.
- Rodrik D. (2011). *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States and Democracy Can’t Coexist*. New York: Norton.
- Rueshmayr D., Evans P.B. i Skockpol T. (red.) (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sheilfer A. (2012). Własność państwowa a własność prywatna. W: L. Balcerowicz (red.), *Odkrywając wolność*. Poznań: Wydawnictwo Zysk i S-ka: 484–510.
- Spence M. (2011). *The Next Convergence. The Future of Economic Growth*. New York: Farrar, Strauss and Giroux.
- Tanzi V. (2011). *Governments Versus Markets. The Changing Economic Role of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wildawsky A. (1991). The self-evaluating organization. W: J.M. Shafritz i A.C. Hyde (red.), *Classics in Public Administration*. Pacific Grove CA: Brooks/Cole.







**DOBRE PAŃSTWO  
Z PERSPEKTYWY  
SOCJOLOGICZNEJ  
I PRAKSEOLOGICZNEJ**



Antoni Z. Kamiński

---

## INTERES OGÓLNY A INTERESY PARTYKULARNE: HIERARCHIA, SAMOREGULACJA, ETOS ŻYCIA PUBLICZNEGO<sup>1</sup>

---

### Postawienie problemu

---

Każdy system zorganizowany wymaga z definicji skoordynowanego współdziałania elementów składowych – jednostek i grup. Działający aktorzy, owe jednostki lub grupy, posiadają własne interesy materialne i ideowe, które w różnych horyzontach czasu mogą nie pokrywać się z interesem zbiorowym. Pojęcie interesu zbiorowego odnosi się do bytu realnego, choć jego sens w konkretnych warunkach jest często słabo określony. Treść interesów jest uwarunkowana przez różne czynniki. W naukach społecznych najważniejszą podstawą różnicowania się interesów w społeczeństwie był społeczny podział pracy. Rozwój społeczno-cywilizacyjny – niezależnie od tego, czy sięgniemy do dzieł Adama Smitha, Karola Marksa, Emila Durkheima, czy Maxa Webera – dokonuje się w drodze postępów w społecznym podziale pracy. Współdziałanie między jednostkami, a także grupami w społecznym podziale pracy osiąga się przez zachęty, które motywują aktorów do podjęcia działań zgodnych z celami organizacji. Zachęty mogą mieć charakter negatywny,

---

<sup>1</sup> Artykuł ukazał się w książce Antoniego Z. Kamińskiego, *Dezercja elit*, Wydawnictwo ISP PAN, Warszawa 2014.

jak wszelkiego rodzaju kary, lub pozytywny – jak korzyść materialna, awans lub poczucie dobrze spełnionego obowiązku. Rodzaj stosowanych zachęt zależy od przyjętych rozwiązań instytucjonalnych.

Przyjmuję tu idealizacyjne założenie, iż interesy partykularne mają wyłącznie źródło w społecznym podziale pracy. Ma to ważne konsekwencje dla dalszych rozważań, bo różni się ono, na przykład, od przyjętej w niektórych badaniach opozycji między interesem prywatnym a interesem publicznym. Może ona sugerować, na przykład, związek z koncepcją Richarda Sennetta, który sferę publiczną utożsamiał z kulturą, zaś sferę prywatną z biologią, a nie o to w tym przypadku chodzi<sup>2</sup>.

Przedmiotem tego artykułu są sposoby osiągania współpracy zawarte w różnych warunkach ustroju państwa. W artykule wyróżniam trzy typy organizacji politycznej ze względu na sposób dochodzenia do interesu ogólnego społeczeństwa: hierarchię, samoregulację, oraz kulturę życia publicznego – etos. Każda z nich w inny sposób ustawia wzajemne relacje między państwem, społeczeństwem i gospodarką.

Hierarchia zakłada centralizację decyzji o tym, co stanowi treść interesu ogólnego, a jego wdrożenie dokonuje się przy pomocy nakazów. Stopień, w jakim nakazy wymagają wsparcia przymusem jest funkcją, z jednej strony, siły tradycyjnej legitymacji władzy w społeczeństwie, a z drugiej – relacji sił między stronami w układzie politycznym. Kiedy władza polityczna ma sankcję prawomocności, jej nakazy będą respektowane bez groźby przemocy; gdy nie posiada jej ona, wtedy musi wspierać swe decyzje groźbą zastosowania przemocy lub innymi formami zachęt. Pojęcie hierarchii odnosi się do wszelkiej zorganizowanej działalności opartej na stosunku pod- i nadrzędności między ludźmi. Rozważany tu przykład koncepcji leninowskiej dotyczy hierarchii w organizacji rewolucyjnej. Max Weber użył w odniesieniu do tego przypadku pojęcia „bezosobowej charyzmy”.

Biurokracja, sama w sobie, ma trudności ze zdobyciem prawomocności. Może ją uzyskać w powiązaniu z demokracją – jako prawomocność racjonalno-legalną, tradycją – jak w warunkach monarchii absolutnej lub z charyzmą – jak w Weberowskim ujęciu przypadku partii komunistycznej. Może najbliższą uzyskania samodzielnej podstawy legitymacji była biurokracja niemiecka na przełomie XIX i XX wieku, ale

---

<sup>2</sup> „The line drawn between public and private was essentially one on which the claims of civility – epitomized by cosmopolitan, public behavior – were balanced against the claims of nature – epitomized by the family” (Sennett, 1978: 18).

i tam towarzyszyły jej elementy tradycji w postaci panowania Hohenzollernów i względnie demokratycznie wybierany parlament.

Samoregulacja zakłada sytuację, kiedy aktorzy działają zgodnie z własnym pojęciem interesu, ale sposób dystrybucji korzyści bezosobowo nagradza działania zgodnie z interesem ogólnym. Przykładem tego jest ekonomiczny model rynku, ale podobne rozumowanie można znaleźć w niektórych koncepcjach demokracji<sup>3</sup>. Analogia między rynkiem w gospodarce a konkurencją w polityce ma swoje ograniczenia, które uświadamiali sobie Max Weber, Joseph Schumpeter, Charles Lindblom, czy współcześnie Giovanni Sartori (1994: 110).

Bez kultury życia publicznego nie może zaistnieć społeczeństwo obywatelskie, które zakłada zdolność do samoorganizowania się. Samoorganizacja wymaga zaś od ludzi zdolności do mentalnego wzniesienia się ponad swój prywatny, bieżący interes i gotowości do kompromisu w imię rozsądnie rozumianego dobra ogólnego. Społeczeństwo obywatelskie jest więc kulturowo ugruntowaną technologią współdziałania ludzi poprzez proces, który Stanisław Ossowski niegdyś nazwał „ładem porozumień zbiorowych”.

Jako ilustracją sposobów rozwiązania sprzeczności między interesem ogólnym a interesem prywatnym w warunkach systemu opartego na samoregulacji oraz systemu nakazowego posłużę się koncepcjami Jamesa Madisona oraz Włodzimierza I. Lenina. W dalszym ciągu przejdę do kwestii znaczenia kultury życia publicznego w procesie godzenia ze sobą tych dwu interesów.

## James Madison i Włodzimierz Lenin wobec f(r)akcji<sup>4</sup>

---

Jak sprawić, by ludzie w swych działaniach kierowali się dobrem ogólnym? Jak rozwiązać sprzeczność między interesem jednostki czy grupy a interesem ogółu? Przed takimi pytaniami staje każdy system organizacyjny, w tym również państwo. Sposób odpowiedzi na te pytania

---

<sup>3</sup> Takie podejście, z pewnymi zastrzeżeniami, reprezentował Joseph Schumpeter (2009), a także Charles Lindblom (1965).

<sup>4</sup> Paragraf ten zawiera tekst opublikowany pod tym samym tytułem w piśmie *Res Publica*, 1987, 4: 139–141. Ponieważ przeszedł on wtedy niezauważony, a moim zdaniem klarownie przedstawia on te dwa stanowiska, więc zdecydowałem się zamieścić go tu bez żadnych zmian.

wyznacza treść pojęcia interesu ogólnego lub, jak kto woli, interesu publicznego.

Nie inaczej rzecz się miała, kiedy pod koniec wieku XVIII na mapie świata pojawiło się nowe państwo – Stany Zjednoczone Ameryki; a także, kiedy mniej więcej sto trzydzieści lat później, w wyniku Rewolucji Październikowej, powstała Rosja Radziecka. Pomińmy okoliczności historyczne tych wydarzeń i skupmy się tylko na tym, jak postawiono i rozwiązano, w konkretnych urządzeniach instytucjonalnych, problem interesu ogólnego, interesu prywatnego i frakcji.

I tu i tam kwestia ta pojawiła się już na samym początku budowy nowych struktur ustrojowych i zaprzętała uwagę najwybitniejszych przywódców politycznych obu rewolucji. W pierwszym przypadku najbardziej znaczący i dalekosiężny wpływ wywarły koncepcje Jamesa Madisonsa, jednego z twórców Konstytucji amerykańskiej i czwartego prezydenta Stanów Zjednoczonych. W drugim – rozwiązanie rozstrzygające zostało ostatecznie sformułowane przez samego Włodzimierza Lenina. W obu przypadkach motywem, który kierował budowniczymi nowych struktur społeczno-politycznych, było stworzenie jak najdoskonalszego ustroju, umożliwiającego życie w warunkach szczęścia i wolności.

Opinie Madisonsa na temat faksji<sup>5</sup> i interesów prywatnych<sup>6</sup> w państwie zostały najsystematyczniej wyłożone w nr 10 i 52 „Federalisty”. „Federalista” (oryginalny tytuł: *The Federalist Papers*) była to seria kilkudziesięciu pamfletów politycznych opublikowanych w okresie Konwencji Konstytucyjnej w roku 1787 i broniących idei silnej władzy centralnej. Autorami ich byli Alexander Hamilton, John Jay i James Madison, posługujący się wspólnym pseudonimem Publius. Otóż nr 10 „Federalisty” otwiera następujące zdanie: „Pośród licznych spodziewanych zalet dobrze zorganizowanej Unii żadna nie zasługuje na bardziej szczegółowe omówienie niż zdolność tej Unii do ujarznienia i opanowa-

---

<sup>5</sup> Andrzej Jaraczewski, tłumacz tomu *Wizje Stanów Zjednoczonych w pismach Ojców Założycieli* (Osiatyński, red., 1977) przełożył angielski termin *faction* jako „fakcja”. W tłumaczeniu pism Lenina pojawia się konsekwentnie słowo „frakcja”. W obu wypadkach chodzi o grupy dążące do wywierania wpływu na politykę w celu promowania swego partykularnego interesu.

<sup>6</sup> Ponieważ zdecydowałem się nie ingerować w tekst z 1987 roku, a zatem w tym fragmencie artykułu odbiegam od przyjętej zasady unikania terminu „interes prywatny”.

nia szalejących fakkji”<sup>7</sup>. Madison wyróżnił dwa sposoby rozwiązania problemu, jaki stanowią dla państwa grupy konstytuujące się na bazie interesów prywatnych. Pierwszy to usunięcie przyczyn; drugi – zwalczanie skutków.

Przyczyny powstawania fakkji są dwojakie: fakkje mogą się swobodnie tworzyć tylko w warunkach wolności politycznej i to jest pierwsza przyczyna działalności fakkcyjnej; druga ma charakter głębszy i wynika stąd, że ludzie różnią się między sobą potrzebami, poglądami i zdolnościami. Zniesienie przyczyn fakkcyjności mogłoby więc pójść w dwóch kierunkach: w kierunku całkowitego zniesienia wolności politycznej oraz w kierunku „narzucenia wszystkim obywatelom takich samych poglądów, takich samych namiętności i tych samych interesów”. Wymagałoby to zaprowadzenia tyranii. Było to całkowicie sprzeczne wobec wartości, którym Madison hołdował. Wszakże jednym z podstawowych celów Rewolucji Amerykańskiej miało być zapewnienie wolności ludzkiej, swobody wyboru sposobu życia i sposobu rządzenia krajem, nie zaś tworzenie tyranii. Pozostaje więc zwalczanie skutków. Przy czym, w opinii Madisona, najgroźniejsze są te fakkje, w których większość łączy się poświęcając na rzecz swego interesu zarówno „dobro publiczne, jak i prawa innych obywateli”. Fakkcje mniejszościowe można pokonać w głosowaniu: większość może wykorzystać procedury demokratyczne, by „dokonać gwałtu ukrywając go pod maską formy konstytucyjnej”. „Zabezpieczenia dobra publicznego oraz całości praw jednostek przed takim właśnie zagrożeniem przy jednoczesnym zachowaniu formy i ducha rządu demokratycznego stanowi zatem doniosły cel naszych badań”.

Nie będę się tu wdawał w szczegółowy opis rozwiązania, które zaproponował Madison. Ideałem jest dla niego system republikański, oparty na reprezentacji pośredniej i dopuszczający wielość interesów. Szczególnie wielość i różnorodność interesów znajdujących dostęp do systemu politycznego stanowi czynnik o decydującym znaczeniu. „Zmniejszy się wówczas prawdopodobieństwo, że większość znajdzie wspólny motyw skłaniający ją do naruszania praw innych obywateli; a jeśli taki wspólny motyw już istnieje, trudniej jest wszystkim, którzy się nim kierują, ocenić własną siłę i działać w zjednoczeniu”.

Ludzie mają interesy prywatne i to trzeba przyjąć jako rzecz nieuniknioną, jak również i to, że dla osiągnięcia tych interesów będą oni

---

<sup>7</sup> Wszystkie cytaty z „Federalisty” podaję za cytowanym wyborem Wiktora Osiatyńskiego.



krzywdzić innych. Instytucje państwowe powinny działać w taki sposób, aby im to uniemożliwić. Tam, gdzie silniejsi mogą uciskać słabszych, mamy do czynienia z anarchią. „Gdyby ludzie byli aniołami, żadne rządy nie byłyby potrzebne. Gdyby zaś aniołowie rządili ludźmi, nie byłaby potrzebna ani wewnętrzna, ani zewnętrzna kontrola nad rządami. W ustanowieniu rządu ludzkiego nad ludźmi wielka trudność polega na tym, że najpierw trzeba umożliwić rządowi nadzór nad rządzonymi, a następnie zobowiązać do kontrolowania samego siebie. Zależność od narodu stanowi niewątpliwie najistotniejszą kontrolę dla rządu, jednakże doświadczenie uświadomiło już ludzkości potrzebę dodatkowych zabezpieczeń” („Federalista”, nr 57). Te dodatkowe zabezpieczenia to monteskiuszowski podział władz w ramach państwa oraz konkurencja interesów, które wzajemnie kontrolują się i równoważą w pościgu za władzą.

Lenin zajął się sprawą frakcji w dwóch projektach rezolucji, które przyjęte zostały przez X Zjazd RKP(b) w marcu 1921 roku. Wybory delegatów na ten zjazd dokonały się wedle „platform wyborczych”. Walka polityczna toczyła się między czterema frakcjami: frakcją Trockiego, „opozycją robotniczą”, „decystami” (demokratyczni centraliści) oraz, reprezentującą zdecydowaną większość, grupą zwolenników Lenina. Zgłoszone przez Lenina rezolucje „O jedności partii” i „O syndykalistycznym i anarchistycznym odchyleniu w naszej partii”, miały położyć kres frakcyjności<sup>8</sup>. W rezolucji „O jedności partii” Lenin z naciskiem stwierdził, że: „Jest rzeczą konieczną, aby wszyscy świadomi robotnicy jasno uświadomili sobie szkodliwość i niedopuszczalność jakiegokolwiek frakcyjności, która w praktyce nieuchronnie prowadzi do osłabienia zgodności w pracy i do ponawiania przez wrogów wślizgujących się do partii rządzącej coraz bardziej natarczywych prób pogłębienia rozdzwiewku i wykorzystania go w celach kontrrewolucyjnych”. Działalność frakcyjna jest albo dziełem ludzi niedojrzałych pod względem świadomości klasowej, albo wręcz wrogów radzieckiego państwa, dążących do obalenia dyktatury proletariatu w Rosji. Tym pierwszym należy wyjaśnić „jak szkodliwa i niebezpieczna jest frakcyjność z punktu widzenia jedności partii i osiągnięcia jedności woli awangardy proletariatu jako podstawowego warunku sukcesu dyktatury proletariatu”. Tych drugich należy zwalczać wszelkimi dostępnymi metodami.

<sup>8</sup> *Dziesiąty Zjazd RKP(b). Stenogram*, Warszawa 1970. Wszystkie cytaty pochodzą ze stron 770–777.

Z drugiej jednak strony, Lenin dostrzega potrzebę wewnątrzpartyjnej krytyki i dyskusji nad prowadzoną przez partię polityką. Jak jednak pogodzić zakaz frakcyjności i zniesienie „platform wyborczych” ze swobodą krytyki i dyskusji wewnątrz partii? Przecież występując z krytyką działalności partii na zebraniu lub wiecu, członek partii stara się przedstawić swoje poglądy w sposób przekonywujący, stara się dotrzeć do innych członków partii i wywołać w nich co najmniej poczucie solidarności poglądów i ocen. W ten sposób zaś tworzą się ostatecznie frakcje i „platformy wyborcze”. Aby tego uniknąć, rezolucja „O jedności partii” postuluje, by „niezbędna krytyka braków lub ocena jej (partii – AZK) praktycznego doświadczenia, kontrola jej uchwał oraz sposób naprawiania błędów itp., były poddawane pod dyskusję wszystkich członków partii, za pośrednictwem centralnie wydawanego »Biuletynu Dyskusyjnego«”. Biuletyn ten miał być zasadniczą płaszczyzną dyskusji i krytyki. „Każdy występujący z krytyką powinien się liczyć z sytuacją partii wśród otaczających ją wrogów, a zarazem starać się o to, by swym bezpośrednim udziałem w pracy państwowej i partyjnej naprawiać w praktyce błędy partii”. Nadzór nad likwidacją frakcji i walką z elementami „nieproletariackimi i niepewnymi” powierzono KC RKP(b).

Zauważmy, że dzieląc z Madisonem obawę przed zgubnymi skutkami (niekontrolowanej) frakcyjności, Lenin wybrał rozwiązanie, które Madison odrzucił (jako prowadzące do tyranii): postanowił wyeliminować polityczne warunki niezbędne, by frakcje mogły pojawić się. Stanowisko swoje uzasadnił względem na bieżącą sytuację polityczną. Sprawa jest jednak nieco bardziej złożona i wiąże się z kluczowymi wątkami doktryny marksistowsko-leninowskiej. Warto zapytać, jaki status ma w tej doktrynie rozróżnienie między interesem prywatnym a publicznym.

Karol Marks kilkakrotnie wypowiadał się na ten temat. Ogólnie mówiąc, uważał on to rozróżnienie za ideologiczną błądę. Wszystkie społeczeństwa klasowe są zbudowane na zasadzie bezwzględnej (lub choćby względnej) przewagi interesów prywatnych klasy panującej. Można by mniemać, że rozróżnienie to nabiera sensu w społeczeństwie komunistycznym, lecz nie jest to trafne. Jest to raczej sytuacja, w której, by zacytować fragment polemiki Marksa z Heglem, „interes partykularny staje się rzeczywiście interesem ogólnym”. A zatem w żadnym przypadku rozróżnienie to nie ma empirycznego sensu.

Sprawa ma się inaczej, kiedy weźmiemy pod uwagę leninowską koncepcję „okresu przejściowego”; okresu „dyktatury proletariatu”, którego celem doktrynalnym jest dokonanie przejścia od społeczeństwa klasowego do społeczeństwa komunistycznego, czyli bezklasowego. Siłą aktywną w tym okresie jest „rewolucyjna awangarda”, która dokonuje koniecznych przekształceń struktury społecznej.

Jeżeli awangarda ta ma posiadać zdolność do wywiązania się z tego zadania, to musi ona spełnić dwa warunki. Po pierwsze – musi mieć pełną wiedzę nie tylko o logice rozwoju społeczno-historycznego, lecz także o warunkach danego miejsca i czasu. Po drugie, musi być moralnie czysta, całkowicie wolna od motywów egoistycznych, a także być zdolna do przekazywania tej cechy w czasie poprzez odpowiednie metody selekcji i indoktrynacji swoich członków. W ten sposób monopol wiedzy i moralności zostaje związany z monopolem władzy. W tego rodzaju warunkach, jak słusznie zauważył Madison w zacytowanym wcześniej passusie o „rządzie aniołów”, żadne zewnętrzne mechanizmy kontroli rządu nie są potrzebne; przeciwnie, mogłyby one tylko zaszkodzić. Zbiorowość mniej pod każdym względem doskonała kontrolowałaby wówczas tych, którzy ją pod każdym względem przewyższają.

Jednym z ważnych praktycznych skutków przyjęcia takich założeń jest to, że projekt na nich zbudowany nie zawiera mechanizmów wykrywania i korekty błędów: możliwość popełnienia błędu została z góry wykluczona. Aż strach pomyśleć, ile przykrych rzeczy mogłoby się wydarzyć, gdyby awangarda proletariatu nie posiadała przymiotów, jakie przyznała jej doktryna<sup>9</sup>.

Wróćmy teraz do kwestii, od której zaczęliśmy szkic. Problemem zasadniczym dla każdej organizacji społecznej jest nakłonienie ludzi do zachowywania się w sposób zgodny z interesem zbiorowym. Jest to problem praktyczny, bo jego rozwiązanie stanowią przyjęte struktury instytucjonalne. Jest to także problem teoretyczny, albowiem u podstaw każdego systemu instytucji można zawsze wykryć jakąś teorię natury ludzkiej i ludzkiego zachowania. Nie wynika stąd wszelako, że praktyka dostarcza całkowicie wystarczających podstaw do przyjęcia lub odrzucenia takich teorii. Ludzie są bowiem w znacznym stopniu takimi, jakimi kształtują ich systemy instytucjonalne, w których się rodzą i wychowują. Działa tu prawo samospelniającej się przepowiedni.

---

<sup>9</sup> To ostatnie zdanie było oczywiście kpina, a jednocześnie pozwalało uniknąć ingerencji cenzury.

Natomiast praktyka dostarcza wystarczających podstaw do przyjmowania lub odrzucania teorii opisujących działanie instytucji. To już jest jednak nieco inny problem.

## Jeszcze o liberalnym i komunistycznym projekcie instytucjonalnym

---

W zbiorze esejów publikowanych pod wspólnym tytułem „Federalisty” nie wspomina się o kulturze politycznej, ani też o „cnocie”, „umiarze”, „honorze”, to jest o pojęciach tak ważnych dla Monteskiusza, którego myśl, w innych sprawach, była dla twórców Konstytucji Amerykańskiej ważnym źródłem inspiracji<sup>10</sup>. Na stanowisko Jamesa Madisona i jego kolegów silniejszy wpływ, jak się zdaje, miał tu Adam Smith z jego koncepcją bezosobowego rynku. Vincent Ostrom, analizując teorię polityczną kryjącą się za amerykańskim projektem ustrojowym, pisał:

„Życie w społeczeństwach ludzkich może być rozpatrywane jako gra, gdzie jednostki starają się korzystać z okazji w ramach systemu reguł. Istotą jakiegokolwiek politycznej analizy jest ocena efektów tych reguł dla podejmowanych wyborów oraz konsekwencji, które z wyborów tych wynikają. Kiedy reguły zawierają perwersyjne bodźce, a jednostki ludzkie zachowują się w sposób wzajemnie szkodliwy, pojawia się pytanie, czy zmiana reguł nie przyniosła by innych wyborów, umożliwiających jednostkom bardziej konstruktywne odnoszenie się wzajem do siebie” (Ostrom, 1987).

Projekt ustrojowy jest w tym ujęciu strukturą określoną przez reguły działania i mechanizmy egzekucji posłuszeństwa, która sprawia, że jednostki zachowują się w sposób przewidywalny. Projekt ten jest tworem intelektu, poddaje się on intelektualnej analizie, a gdy rodzi zjawiska negatywne, można go też celowo modyfikować. Plastyczność tego zbioru reguł napotyka jednak na naturalną barierę w postaci za-

---

<sup>10</sup> Monteskiusz uznawał cnotę za podstawę demokracji, kiedy jej brak, pisał: „(...) ambicja wciska się do serc zdolnych ją odczuć, a chciwość do wszystkich (...) Ludzie byli wolni z prawami, chcą być wolni przeciw prawom. (...) Niegdyś mienie prywatne stanowiło skarb publiczny; obecnie skarb publiczny staje się dziedzictwem prywatnym. Republika staje się łupem; siła jej jest tylko potęgą kilku obywateli, a swawolą wszystkich.” *O duchu praw*, 1997: 28–29.

sad konstytucyjnych, ale poza tym pozostawia znaczne możliwości adaptacyjne.

Drugą cechą amerykańskiego projektu ustrojowego jest wbudowana w ten system różnorodność. Jego istotą jest przeciwdziałanie monopolizacji władzy przez którykolwiek z członów państwa (legislatywę, egzekutywę, czy sądy), ale też przez jakąkolwiek zewnętrzną wobec rządu grupę interesu. Ponieważ podstawą różnorodności jest społeczny podział pracy, to ustrój ten, zapewniając poszczególnym segmentom społeczeństwa autonomię, pozwala osiągnąć wysoką sprawność w osiąganiu szerokiego spektrum celów społecznych. Dostrzegł to Alexis de Tocqueville, który, w swoim dziele o demokracji w Ameryce, pisał:

„Demokratyczna wolność nie realizuje wszystkich swych przedsięwzięć z tą samą perfekcją, co inteligentny despotyzm; często porzuca je zanim wykorzysta ich owoce (...), ale na dłuższą metę wytwarza ona więcej niż on; wykonuje każdą rzecz mniej sprawnie, ale robi więcej rzeczy. Pod jej rządem, wielkim jest nie to, co robi administracja publiczna, ale to, co robi się bez niej i poza nią. Demokracja nie daje ludowi najrzęczniejszego rządu, ale robi to, co rząd najrzęczniejszy jest często niezdolny stworzyć; upowszechnia w ciele społecznym tę niespokojną aktywność, nieokiełznaną siłę, energię, której bez niej nie byłoby, która, gdy tylko pojawią się sprzyjające okoliczności, przynosi wspaniałe osiągnięcia. Tu są jej rzeczywiste przewagi” (Tocqueville, 1963: 147).

Jest to obserwacja ważna i często pomijana w dyskusjach o ustrojowych uwarunkowaniach modernizacji. Jeżeli pod pojęciem tym rozumie się wzrost wewnętrznej złożoności systemu społecznego, a zatem jego – związaną ze społecznym podziałem pracy – segmentację oraz, w związku z tym, konieczność koordynowania coraz bardziej złożonych procesów, to powyżej pewnego poziomu rozwoju tylko system demokratyczny stwarza szansę na sprawne rozwiązywanie problemów społecznych. Ponadto podkreśla ona istotny dla demokracji aspekt racjonalnego zarządzania zasobami społecznymi.

Projekt leninowski, z kolei, opierał się na założeniu, że prywatna własność stanowi podstawę wyzysku klasowego, na której straży stoi zaś przymus państwa<sup>11</sup>. Na pewnym poziomie rozwoju stosunki kla-

<sup>11</sup> Szeroko tymi zagadnieniami zająłem się w książce pt. *An Institutional Theory of Communist Regimes: Design, Function, and Breakdown*, San Francisco, 1992.

sowe stwarzają barierę dla dalszego postępu sił wytwórczych. Stąd zniesienie instytucji prywatnej własności środków produkcji pozbawi państwo sensu istnienia. Zastrzeżenie Marksa, że rewolucja komunistyczna dokona się, jako proces nieunikniony, w najwyżej rozwiniętych społeczeństwach kapitalistycznych, co wykluczało ówczesną Rosję, Lenin ominął, twierdząc, że najlepsze dla niej warunki występują „w naj-słabszym ogniwie ustroju kapitalistycznego”, a ten warunek na wespół feudalna Rosja mogła już spełnić.

Zadaniem dyktatury proletariatu było obalenie instytucji prywatnej własności środków produkcji. Skoro zaś klasy posiadające miały środki umożliwiające skuteczną jej obronę, niezbędnym środkiem ku temu był rewolucyjny terror. „Komunizm wojenny” miał doprowadzić do usunięcia wszelkich związanych z kapitalizmem instytucji w drodze: nacjonalizacji własności, centralnego racjonowania usług i produktów, likwidacji prywatnego handlu, a także rozwiązania niepotrzebnych, zgodnie z doktryną, instytucji demokratycznych. Wdrożenie tych polityk doprowadziło błyskawicznie do gospodarczej zapaści, która skłoniła Lenina do wprowadzenia Nowej Polityki Ekonomicznej (zob. Wiles, 1962).

Powstały na tym gruncie system był silnie scentralizowany i – w najprostszej ujęciu – składał się z partii politycznej, która posiadała pełnię władzy, oraz z administracji państwowej, która miała być, w założeniu, tylko wykonawcą poleceń partyjnych (szerzej na ten temat zob. Kamiński, 1992). Domeną administracji była rutyna; domeną partii był stały nadzór i zdecydowane wkraczanie w sytuacjach nadzwyczajnych, swoiste „zarządzanie kryzysowe”. Negowanie interesów partykularnych znaczyło w praktyce też negację warunków niezbędnych dla sprawnego funkcjonowania społecznego podziału pracy. Co w efekcie oznaczało ograniczoną zdolność wykorzystania tego podziału w interesie rozwoju społeczno-gospodarczego.

Zniszczenie instytucjonalnych podstaw opartej na klasowym wyzysku formacji kapitalistycznej miało automatycznie spowodować zanik państwa i urzeczywistnienia się społeczeństwa komunistycznego. Klęska „komunizmu wojennego”, który doprowadził do terronu na wielką skalę oraz śmierci głodowej setek tysięcy ludzi, wykazała bezsensowność projektu, którego jedynym rzeczywistym zamierzeniem było sianie zniszczenia. Cel konstruktywny był bliżej nieokreślony. Kiedy brak jest celu, nie ma też błędów, chyba że uznać za błąd popełnione zbrodnie; nie ma więc też procesu instytucjonalnego uczenia się. Chyba żeby uznać, iż proces uczenia się polega na przewidzianej przez



Webera rutynizacji charyzmy, czyli stopniowym rozkładzie komunistycznego państwa (zob. Jowitt, 1983: 275–297).

## Obywatel jako podmiot analizujący

---

W odróżnieniu od projektu demokratycznego, wymagającego dla swego istnienia formalnego wyposażenia obywateli w szerokie prerogatywy władzy, warunkiem równowagi politycznej w ustroju komunistycznym było ubezwłasnowolnienie jednostek, tj. likwidacja instytucji obywatelstwa. Nic dziwnego, że Lenin społeczeństwem obywatelskim i kulturą życia publicznego nie zajmował się. Istniejące więzi społeczne powstały na gruncie starej, antagonistycznej formacji – należało je więc zniszczyć. Więzy, które były niezbędne, to te, które łączyły członków rewolucyjnej partii.

Madison i pozostali współautorzy „Publius” żyli w społeczeństwie zintegrowanym wokół umiłowania wolności, zdolnym do samoorganizacji poza strukturami państwa; ukonstytuowanym na gruncie poczucia indywidualnej godności i odpowiedzialności za współobywateli. Społeczeństwo obywatelskie było dla nich zjawiskiem tak naturalnym, jak konieczność jego zniszczenia była naturalna dla Lenina i jego towarzyszy.

Aaron Wildavsky sformułował przed laty, w eseju *Obywatele jako analitycy*, ważne obserwacje na temat koniecznych warunków zaistnienia instytucji obywatela jako racjonalnego podmiotu<sup>12</sup>. Rozpatrując obywatelstwo w perspektywie realizacji polityki społecznej, Wildavsky zauważył, iż jego istotą jest branie przy podejmowaniu działania pod uwagę innych. „Tak jak autonomia jest niezbędna dla wzajemności, celem polityki społecznej jest uczynienie współzależności aspektem codziennych decyzji podejmowanych przez jednostki” (Wildavsky, 1979: 260). W ten sposób Wildavsky ujął obywatelstwo w sposób bliski Ortedze y Gassetowi – jako integralny element cywilizacji<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Podobnie Ralf Dahrendorf (1974: 677) widzi w obywatelstwie „(...) krystalizację racjonalności w roli społecznej”.

<sup>13</sup> „U podłoża ich wszystkich leży rdzenne i coraz silniejsze dążenie do tego, by każdy człowiek liczył się z innymi. Cywilizacja jest zatem przede wszystkim wolą współżycia. Im mniej się ktoś liczy z innymi, tym mniej jest cywilizowany i tym bardziej barbarzyński. Barbarzyństwo jest tendencją do rozdzielania się. Dlatego też



Wildavsky dostrzegał ograniczenia wyborów do ciał ustawodawczych jako narzędzia kontroli obywateli nad rządem. Wybory, w drodze konkurencji partii i kandydatów o głosy wyborców, pozwalają „(...) uniknąć najgorszych ekscesów i skłonić polityków, by wykazali nieco zainteresowania w promowaniu preferencji wyborców” (Wildavsky, 1979: 252). Ale, poza tym, nie jest to rozwiązanie skuteczne. Czy w związku z tym demokracja uczestnicząca mogłaby przynieść poprawę? Na to pytanie Wildavsky odpowiedział: „Aby obywatele uczestniczyli w czynnościach politycznych, musieliby rozumieć, co im to przyniesie, dostrzec różnicę między małymi a wielkimi zmianami (tak, by wiedzieć, czy i na ile warto uczestniczyć) oraz zaangażować się w sposób stały, by mogli uczyć się z doświadczenia” (Wildavsky, 1979: 253). Aktywność kosztuje, a czas jest ważnym zasobem. Zarządzając swoim czasem, obywatel musi wybierać między uczestniczeniem w życiu publicznym, w życiu z rodzinnym i towarzyskim, a wreszcie – pracą zawodową. „Przesadnemu oczekiwaniu, że obywatele będą uczestniczyć – we wszystkim, przez cały czas – nie należy przeciwstawiać przesadnej opinii o elitach, które często nie posiadają wiedzy, a prawie zawsze nie zgadzają się między sobą, co do celów” (Wildavsky, 1979: 255).

Wildavsky skupia uwagę na kwestii obywatelstwa ograniczonej do indywidualnej roli, a także na takim projektowaniu polityki społecznej, które skłoni aktorów do uświadomienia sobie zależności od innych i brania tych innych pod uwagę. Instytucje należy projektować tak, by podmioty działające w ich ramach miały stałą świadomość współzależności z pozostałymi. Uzmysławia to znaczenie moralne i poznawcze uwarunkowań instytucjonalnych dla realizacji potencjału człowieka. Nie wiadomo jednak, co – przy takim ujęciu zagadnienia – skłoni ludzi do współdziałania w sytuacji, kiedy ich bieżące interesy są sprzeczne z interesami innych aktorów, a ewentualnie zgodne są interesy o długim horyzoncie czasu – interesy strategiczne. Tego dylematu nie rozwiązuje też zaproponowana dla gier iteracyjnych strategia „wet za wet” (por. Axelrod, 1984).

---

wszystkie epoki barbarzyństwa były okresami rozdzielania się ludzkości na wiele małych, oddzielnych i wzajemnie sobie wrogich grup.” Ortega y Gasset (2006: 79).

## Spółeczeństwo obywatelskie

---

Spółeczeństwo obywatelskie składa się z instytucji obywatela oraz instytucji, które obywatele tworzą. Do tego, by społeczeństwo takie mogło pojawić się, niezbędne są pewne przymioty „serca i umysłu”, by użyć słów Tocqueville’a, będące podstawą wszelkiego współdziałania. Te przymioty stanowią kulturę społeczeństwa, która powstaje przez długi czas i nigdy nie jest projektem skończonym.

„Demokracje zdolne do działania nie powstają ani nie ulegają zniszczeniu w przeciagu chwili. Nacisk na typ rządu i wiążący charakter formuł prawnych nie są warunkami wystarczającymi, by sprostać wymogom społeczeństwa demokratycznego. Istotne znaczenie mają moralne i intelektualne cechy ludzi, którzy tworzą społeczeństwo demokratyczne. To dlatego budowa wspólnej wiedzy, wspólnoty pojęciowej, wzorów rozliczalności i wzajemnego zaufania jest równie ważna, jak magazynowanie i przepływy dóbr materialnych i usług. Epistemologiczne i kulturalne okoliczności życia są co najmniej tak samo ważne, jak wąsko rozumiane warunki polityczne i gospodarcze” (Ostrom, 1997).

Historia determinuje więc obecny kształt kultury i drogi jej przyszełego rozwoju. Określa się to mianem „zależności od ścieżki”<sup>14</sup>. Zagadnienia kulturalnej tożsamości jest istotne dla każdej formy zorganizowanego działania ludzi, w tym także dla państwa. James Q. Wilson zauważył, że: „Kultura jest dla organizacji tym, czym osobowość jest dla jednostki. Jak kultura ludzka ogólnie, przekazywana jest ona z pokolenia na pokolenie. Zmienia się powoli, o ile w ogóle” (Wilson, 1989: 91). Jeśli przyjąć koncepcję Maxa Webera, czynnikiem powodującym zmiany w kulturze narodów jest, także w warunkach demokracji, przywództwo charyzmatyczne (na ten temat także Sartori, 1994: 207–217).

W niedawno opublikowanym interesującym eseju politolog francuski Pierre Hassner stara się odpowiedzieć na pytanie o przyczyny kryzysu politycznego we współczesnym świecie (Hassner, 2012). Jego zdaniem w każdej współczesnej demokracji występuje napięcie między

---

<sup>14</sup> Problem ten został w sposób szczególnie wyraźny postawiony w znanej pracy Roberta D. Putnama, *Demokracja w działaniu*, 1993.

ideą demokracji a zasadami republikańskim. Pierwsza kładzie nacisk na prawa jednostek, ich wolność i równość; zasady republikańskie podkreślają dobro publiczne oraz uczestnictwo obywateli w definiowaniu i chronieniu go. Funkcją polityki jest godzenie „(...) równych praw i równej godności z nierównymi zdolnościami i zadaniami; wolności jednostek z ich współistnieniem; ich współzawodniczenia z ich współdziałaniem; prywatności z publicznością; szacunku dla wspólnych zasad z oporem przeciw arbitralnej władzy” (Hassner, 2012: 151). Sztuka polityka polega na mediacji, arbitrażu i syntezie.

Przyczyny obecnego kryzysu polityki znajduje Hassner w trzech sferach: instytucjach państwa, prawomocności oraz w subiektywnej wspólnoty obywateli. Instytucje polityczne są zablokowane, wzajemna komunikacja między rządzącymi a rządzonymi jest często przerwana, lub dokonuje się przez nieformalne kanały. „Dialog i międzypartyjną konkurencję zastępuje czołowa kolizja między sferą technokratyczną (która prezentuje siebie jako ucieleśnienie racjonalności i potrzeby) a populizmem, który łączy w sobie rebelię i wycofanie” (Hassner, 2012: 152).

Wspólnota polityczna zasadza się na pseudo-familijności, albo na pseudo-kontrakcie, albo na obu tych podstawach jednocześnie. W warunkach złożonego społeczeństwa, model „familijny” w formie czystej prowadzi do totalitaryzmu. Model oparty na kontrakcie między racjonalnymi jednostkami nie wystarczy, by stworzyć patriotyczną prawomocność, która skłoni jednostki do poświęcenia życia dla dobra wspólnego. Taki kontrakt nie stworzy prawdziwych więzi społecznych. W rezultacie pojawia się potrzeba mitu, który uświęca tożsamość, przypisując jej zarazem granice kulturowe i geograficzne.

Samowystarczalność i spójność państw narodowych skończyła się wraz z globalizacją. Dwie wojny światowe i dwa wielkie totalitarne reżimy, pisze Hassner, nauczyły nas cenić nadrzędność jednostki i wspólnotę losu planety. „Ale ani jednostka, ani planeta nie stanowią pola politycznego. Polityka dokonuje się poprzez specyficzne grupy, lub w ich imieniu. Lecz dziś zbiorowe jednostki wzajemnie przenikają się, a właściwe im tożsamości i priorytety stają się coraz bardziej niejednoznaczne” (Hassner, 2012: 153). Esej kończy postulat ożywienia polityki szczególnie w odniesieniu do gwałtu fizycznego, ekonomicznego i ideologicznego. Jego ostatnie zdanie brzmi: „istotą polityki nie jest eliminacja siły, ale obłaskawienie jej tak, by służyła swemu zaprzeczeniu” (Hassner, 2012: 154). Hassner nie wyjawia jednak, jak należy to uczynić.

By rozwiązać tę kwestię dla niniejszych potrzeb, proponuję przyjąć dwa założenia. Po pierwsze, podstawą systemu globalnego są w dalszym ciągu państwa narodowe. Po drugie, rozwój społeczny dokonuje się w drodze nadbudowywania się wyższych form regulacji nad niższymi, nie niszcząc zarazem tych drugich, choć modyfikując ich działanie (zob. Pattee, 1973). Skoro pojęcie regulacji, tj. stanowienie reguł, jest ściśle związane z pojęciem instytucji, to trwałość całości wymaga mocnych instytucji na wszystkich szczeblach. Moc instytucji oznacza zaś jasność granic, tj. precyzyjnego określenia tego, co mieści się w jej granicach, a co znajduje się już poza nimi. Wynika więc stąd, że osłabianie się państwa narodowego, jako podstawy organizacji globalnej, zaczyna zagrażać tej ostatniej, co wynika pośrednio z diagnozy, jaką postawił Hassner.

Jednym ze sposobów patrzenia na ewolucję społeczeństw jest poszerzanie się poczucia przynależności jednostek: od rodu, poprzez klan i plemię, aż po tożsamość narodową i gatunkową. Na każdym z tych szczebli kształtuje się swoista dla niego definicja tożsamości i zobowiązań: kim jesteśmy jako ludzie, wobec kogo i za co odpowiadamy. Dostrzeżona przez Edwarda C. Banfielda postawa „amoralnego familizmu” oznacza ograniczenie poczucia moralnej odpowiedzialności do wąskiego kręgu rodziny. Na wyższych szczeblach organizacji społecznej poczucie to rozszerzane jest na coraz szerszy krąg ludzi, ale nie jest tak, że w procesie tym powinno zgubić się poczucie odpowiedzialności za rodzinę, wspólnotę sąsiedzką czy społeczność narodową. Świadomość narodowa jest podstawą społeczeństwa obywatelskiego. „Bycie społeczeństwem obywatelskim – pisał Edward Shills – jest całkowicie zgodne z byciem społeczeństwem narodowym; w istocie jest niemożliwe, by było inaczej” (Shills, 1997: 223). Skoro więc jedna forma tożsamości nadbudowuje się nad innymi, to kwestionowanie niższych poziomów na rzecz wyższego poziomu tożsamości stanowi regres. Tożsamość jest podstawą mocy instytucji społecznych. Może ona zmieniać swą formę i intensywność, ale trudno zakwestionować jej funkcjonalność dla jednostek i zbiorowości.

Z drugiej strony różnorodność instytucji, ich przenikanie się w płaszczyznach sektorowej i międzynarodowej może powodować „rozmywanie się” tożsamości poprzez zacieranie się międzyinstytucjonalnych granic (zob. Slaughter, 1997). Stawia to przed nami kwestię przejrzystości procesów politycznych. Lecz rozmywanie się granic dotyczy nie tylko instytucji państwowych. Moises Naim bada, na przykład, zacie-

ranie się w „państwach mafijnych” granic dzielących aktorów państwowych i niepaństwowych (czytaj, przestępcze podziemie – AZK) (Naim, 2012: 101). Zauważmy jednak, że obawy Naima nie budzi penetrowanie struktur przestępczych przez przedstawicieli państw, lecz przeciwnie – penetrowanie struktur państwa przez środowisko mafijne. Zatem uwaga dotyczy trudności, jakie przeżywają instytucje formalno-prawne państw narodowych z utrzymaniem swojej tożsamości, bo – jak z tego wynika – organizacje przestępcze trudności z utrzymaniem swej tożsamości nie przeżywają.

Zjawisko to jest groźne, albowiem mieszkańcy globalnego świata żyją w ramach państw i ich los zależy od kondycji ich instytucji ustrojowych. Co więcej, również instytucje będące lokomotywami globalizacji zakorzenione są w państwach narodowych i bez nich nie będą w stanie przetrwać. Wypada tylko powtórzyć argumentację, zgodnie z którą:

Nic nie wskazuje na to, by rola państwa narodowego jako podstawy ładu światowego uległa zmianie w przewidywalnej przyszłości. Transnarodowe przedsiębiorstwa i banki działają w określonych warunkach społeczno-politycznych i oferują swe produkty i usługi na określonych, narodowych rynkach. Mogą one istnieć i rozwijać się tylko w warunkach stabilności politycznej, rządów prawa, wysokiego poziomu kapitału społecznego, a ich zapewnienie należy do funkcji państwa. Z drugiej strony państwa narodowe, aby zapewnić swym obywatelom właściwe warunki bytu, muszą dbać o rozwój gospodarczy kraju i międzynarodową konkurencyjność, a to wymaga między innymi przyciągnięcia na swój obszar kapitału zagranicznego (Kamiński, Stefanowicz, 2011: 13).

Pokonanie więc kryzysu polityki przez odrodzenie społeczeństwa obywatelskiego, co jest jednoznaczne z podniesieniem kultury życia publicznego wraz z poczuciem tożsamości narodowej, jest nie tylko w interesie obywateli, ale także warunkiem utrzymania procesów globalizacyjnych. Te zaś są niezbędne dla utrzymania ludzkiej cywilizacji.

Należy zastrzec się jednak, że wszystkie narody posiadające długą i bogatą historię mają równie bogaty repertuar tradycji i wartości, na których mogą budować swą tożsamość, a więc i wypełnić treścią ideę patriotyzmu. Wybór ten nie powinien podlegać przypadkowi, albowiem od niego zależy zdolność społeczeństwa i jego struktur politycznych do przystosowania się do wymogów współczesnego świata. Uczucia patriotyczne mogą przyjąć różne, niekoniecznie atrakcyjne formy.

Kluczową rolę w konstruowaniu (lub dekonstrukcji) świadomości narodowej, z wszelkimi politycznymi tego skutkami, mają kulturalno-polityczne elity<sup>15</sup>. Henryk Szlajfer w swej błyskotliwej, porównawczej analizie nacjonalizmu gospodarczego w Ameryce Łacińskiej i Europie Środkowej w okresie pierwszej fali globalizacji wprowadza rozróżnienie między nacjonalizmem partykularnym i holistycznym (Szlajfer, 2012). W jego ujęciu nacjonalizm ekonomiczny jest uwarunkowany i uprawomocniony przez ideologię nacjonalizmu politycznego. Nacjonalizm partykularny skupia się na osiąganiu korzyści partykularnych przez zainteresowane grupy społeczne; nacjonalizm holistyczny, z drugiej strony, zakłada „(...) osiągnięcie – w złożonej interakcji między państwem a aktorami społecznymi – pewnych dóbr zbiorowych, definiowanych jako interes narodowy, włączając w to postulat wzrostu gospodarczego oraz konsolidacji i wzmocnienia gospodarki narodowej” (Szlajfer, 2012: 91). Przykładem tego drugiego są dla autora publiczne wystąpienia Maxa Webera dotyczące polityki społeczno-gospodarczej Niemiec. Nacjonalizm partykularny odrzuca perspektywę gospodarki narodowej: „(...) ogranicza się do poziomu interesów sektorowych” (Szlajfer, 2012: 94). O jakości demokracji decyduje w przeważającym stopniu kultura polityczna najbardziej wpływowych w danej chwili kręgów społeczeństwa, to one decydują o kształcie ustrojowym państwa i one wypełniają ten kształt konkretną treścią.

## Konkluzje

---

Podstawą wszelkiego skutecznego działania zbiorowego jest zdolność jednostek i grup do współpracy w wyborze i realizacji celów. Zdolność tę określa się czasem mianem kapitału społecznego, a ponieważ jego istotnym elementem jest zgeneralizowane zaufanie, to właśnie ono często traktowane jest jako synonim tego pojęcia. Im bardziej złożony

---

<sup>15</sup> Nancy G. Bermeo przekonująco argumentuje, że „Demokracje upadają, kiedy aktorzy rozmyślnie rozmontowują je, głównymi aktorami w procesie rozkładu są zaś polityczne elity. Z możliwym wyjątkiem Niemiec, zwyczajni ludzie nigdy w wyborach nie optowali za dyktaturą (...) mało jest dowodów na to, iż większość zwykłych ludzi popierała ekstremalne działania. Przeciwnie, wiemy, że w ostatnich chwilach demokracji w Niemczech i Urugwaju, tak Naziści jak i Tupamaros, tracili poparcie w miarę rozszerzania się gwałtownych działań” (Bermeo, 2003: 234).



jest system społecznego podziału pracy, tym bardziej skuteczność i sprawność funkcjonowania państwa zależy od zdolności samoorganizacyjnych społeczeństwa oraz od samoregulacji, tym też częściej współdziałać ze sobą muszą ludzie obcy; i tym bardziej problematyczne staje się zaufanie. Jak pisał Bertrand de Jouvenel, wspólnota jest „instytucjonalizacją zaufania”, a istotną funkcją władzy publicznej jest „umocnienie wzajemnego zaufania w łonie społeczeństwa jako całości” (de Jouvenel, 1963: 123; cyt. za Huntington, 1968). Huntington stwierdza zaś w tym kontekście, że:

„(...) brak zaufania w kulturze społeczeństwa stwarza ogromną przeszkodę w budowie instytucji publicznych. W społeczeństwach pozbawionych stabilnych, skutecznych rządów występuje również brak wzajemnego zaufania między obywatelami, narodowych i publicznych lojalności, zdolności i umiejętności organizacyjnych. Ich kultura polityczna naznaczona jest, jak się często zauważa, podejrzliwością, zazdrością, a także ukrytą lub jawną wrogością wobec każdego, kto nie należy do członków rodziny, wsi lub plemienia” (Huntington, 1968: 28).

Zauważmy jednak, że polityka państwa może w pewnych warunkach niszczyć kapitał społeczny związany z zaufaniem między obywatelami, niezbędnym, by mogli oni tworzyć instytucje publiczne. Międzynarodowe badania porównawcze wskazują na istnienie silnego związku między poziomem ufności między ludźmi w społeczeństwie a ich zaufaniem do instytucji publicznych. Zmienne te są w wysokim stopniu skorelowane (Newton, Norris 2000). Z drugiej strony, niewątpliwym zakłóceniem w funkcjonowaniu państwa komunistycznego w Polsce było powstanie NSZZ „Solidarność”. Zatem to nie tylko zaufanie między obywatelami wpływa na kształt ustroju politycznego, ale i kształt ustroju wpływa zwrótnie na poziom zaufania do instytucji publicznych, a także między sobą.

Badania te sugerują też, iż o wzajemnej ufności obywateli wobec siebie decyduje jakość instytucji, które tworzą, realizują i egzekwują prawo. Bo Rothstein i Dietlind Stolle stwierdzili silną zależność między bezstronnością i rzetelnością instytucji odpowiedzialnych za realizację polityki państwa a wzajemnym zaufaniem między obywatelami. Bezstronność i sprawność instytucji publicznych podnosi poziom zgeneralizowanej ufności obywateli, w szczególności ich (1) poczucie bezpieczeństwa, (2) sposób przenoszenia doświadczeń instytucjonalnych na innych obywateli, (3) postrzeganie przez nich zachowań innych



(Rothstein, Stolle, 2008; zob. także Stefanowicz, 1995). Doświadczenie obywateli w kontaktach z instytucjami publicznymi wpływa na wzajemne stosunki między ludźmi: źle ułożone i źle rządzone państwo psuje kulturę życia publicznego, dobrze funkcjonujące instytucje publiczne kulturę tę mogą podnieść.

Należy zwrócić uwagę, iż instytucje powołane do realizacji i egzekwowania prawa to w pierwszym rzędzie wymiar sprawiedliwości i administracja państwowa. Proces legislacyjny wiąże zaś ze sobą legislatywę i administrację państwową, w której rodzi się większość projektów legislacyjnych. W obu funkcjach występuje, jako element kluczowy, administracja publiczna, czyli hierarchia. Różnica między rolą hierarchii w tym przypadku, a jej rolą w ustroju totalitarnym polega na tym, że władza prawodawcza wyłaniana tu jest w drodze konkurencyjnych wyborów, a wymiar sprawiedliwości jest niezawisły.

Im bardziej złożona jest organizacja państwa, tym węższy jest wśród ogółu zadań zakres funkcji spełnianych przez hierarchię (imperium); tym szerszy zakres regulacji w ramach dominium, czyli pośredniego nadzoru nad procesami zachodzącymi w systemie społecznym. Szczebel centralny ogranicza w tych warunkach swe zadania do monitoringu otoczenia, formułowania priorytetów oraz ogólnego nadzoru nad ich realizacją w procesie współdziałania między aktorami społecznymi. Wszystkie miary i porównania międzynarodowe dotyczące jakości rządzenia w gruncie rzeczy koncentrują się na zdolności do współdziałania.

Kultura życia publicznego, z którą bezpośrednio związane jest pojęcie społeczeństwa obywatelskiego, jest czynnikiem, który nie tylko ułatwia współdziałanie, ale w pewnych sytuacjach w ogóle je umożliwia. Ale kultura życia publicznego nie jest czymś niezależnym od instytucji ustrojowych. Monteskiusz już zauważył, że na początku ludzie kształtują instytucje, gdy później to już instytucje kształtują ludzi. Dlatego wstępne wybory ustrojowe są tak ważne dla przyszłości społeczeństw we wszystkich sferach życia.

Jeżeli hierarchia, w rozumieniu zależności szczeblowych w administracji publicznej, nie jest w stanie stworzyć swojej specyficznej podkultury nastawionej na formalne kompetencje w sprawowaniu urzędu, to administracja nie osiągnie oczekiwanej sprawności. Kiedy ludzie nagminnie oszukują się wzajemnie i nie dotrzymują zobowiązań, to zdolność do samoorganizacji staje się iluzoryczna. Zatem w stosunki

między nimi wkracza albo hierarchia, albo – gdy ta jest słaba – układy mafijne<sup>16</sup>.

Państwo, które nadmiernie uzależnia ludzi od różnego rodzaju świadczeń, niszczy ich inicjatywę i samodzielność, tj. cechy niezbędne do właściwego działania społeczeństwa obywatelskiego. Z drugiej strony, są środowiska ludzi, którzy nie potrafią przetrwać samodzielnie bez pomocy państwa, a wtedy pomoc jest uzasadniona.

Warunkiem sprawności każdej organizacji jest wytworzenie funkcjonalnej z punktu widzenia jej zadań podkultury. Jej kluczowym elementem jest organizacyjna tożsamość, na której buduje się lojalność członków wobec organizacji. Dotyczy to również państwa i patriotyzmu. W im większej liczbie grup wtórnych uczestniczą obywatele, tym mniejszą część ich tożsamości stanowi tożsamość narodowa. Niemniej jej trwanie jest niezbędnym warunkiem zdolności państwa do realizacji interesu ogólnego, a to wymaga właściwej pielęgnacji.

Skoro podstawą ludzkiej cywilizacji są instytucje, to ich kondycja, na każdym szczeblu funkcjonowania systemu globalnego, powinna być przedmiotem specjalnej troski. Również na poziomie państw narodowych. Nie jest to proste. W przeszłości cywilizacje upadały, a po ich upadku następowały okresy chaosu. Można przypuszczać, że koszt upadku obecnej cywilizacji byłby jeszcze poważniejszy.

Wyzwaniem dla współczesnych państw – a także dla obywateli w tym stopniu, w jakim mogą oni wpływać na działanie tych państw – są wzajemne relacje między sferą działań spontanicznych, tj. samoorganizacji, hierarchią oraz sferą miękkich wartości wypełniających treścią sferę narodowej tożsamości.

Problem polega po pierwsze na tym, że ustrój współczesnych demokratycznych państw zbudowany jest na podstawach, które stworzono w XVIII wieku. Odnosi się wrażenie, że potencjał organizacyjny współczesnych państw nie wystarcza, by sprostać wyzwaniom współczesnego świata. Po drugie zmiany zachodzące we współczesnych społeczeństwach wywołały zjawiska kulturowe niesprzyjające trwałości instytucji będących podstawą cywilizacji (por. np. Bell, 1975; Wildavsky, 1991). Sprawy globalne są poza naszym zasięgiem, ale nie jest tak w przypadku poziomu państwa narodowego.

---

<sup>16</sup> To stanowisku znajduje mocne uzasadnienie w: Gambetta, 2009; Varese, 2009.

## Bibliografia

- Axelrod R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. Basic Books.
- Bermeo N.G. (2003). *Ordinary People in Extraordinary Times*. Princeton.
- Dahrendorf R. (1974). Citizenship and Beyond. The Social Dynamics of an Idea. *Social Research*, Winter.
- Dziiesiąty Zjazd RKP(b)*. Stenogram (1970). Warszawa.
- Hassner P. (2012). Politics in Crisis? *Journal of Democracy*, 23 (4), October.
- Huntington S.P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven and London.
- Jouvenel B. de (1963). *Sovereignty*. Chicago.
- Jowitt K. (1983). Soviet Neotraditionalism: The Political Corruption of a Leninist Regime. *Soviet Studies*, 35(3), July: 275–297.
- Kamiński A.Z. (1987). James Madison i Włodzimierz Lenin wobec f(r)akcji. *Res Publica*, 4: 139–141.
- Kamiński A.Z. (1992). *An Institutional Theory of Communist Regimes: Design, Function, and Breakdown*. San Francisco.
- Kamiński A.Z. i Stefanowicz J. (2011). Syndrom słabości państwa: wydolność strategiczna państwa w XXI wieku, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 73, 4.
- Lindblom Ch. (1965). *The Intelligence of Democracy*. New York.
- Montesquieu Ch.L., de (1997). *O duchu praw*. Kęty: Antyk.
- Naim M. (2012). Mafia States. Organized Crime Takes Office. *Foreign Affairs*, 5/6.
- Newton K. i Norris P. (2000). Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance. W: S.J. Pharr i R.D. Putnam (red.), *Disaffected Democracies: What's Troubling in the Trilateral Countries*. Princeton: Princeton University Press.
- Ortega y Gasset J. (2006). *Bunt mas*. Warszawa: Muza.
- Osiatyński W. (red.) (1977). *Wizje Stanów Zjednoczonych w pismach Ojców Założycieli*. Warszawa.
- Ostrom V. (1987). *The Political Theory of a Compound Republic: Designing the American Experiment*. Lincoln and London.
- Ostrom V. (1997). *Meaning of Democracy and the Vulnerability of Democracies: A Response to Tocqueville's Challenge*. Ann Arbor.
- Pattee H. (red.) (1973). *Hierarchy Theory. The Challenge of Complex Systems*. New York.
- Putnam R.D. (1993). *Demokracja w działaniu*. Warszawa.

- Rothstein B. i Stolle D. (2008). The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust. *Comparative Politics*, 40 (4).
- Sartori G. (1994). *Teoria demokracji*. Warszawa.
- Schumpeter J. (2009). *Kapitalizm, Socjalizm, Demokracja*. Warszawa.
- Sennett R. (1978). *The Fall of Public Man: On the Social Psychology of Capitalism*. New York.
- Shills E. (1997). *The Virtue of Civility. Selected Essays on Liberalism, Tradition, and Civil Society*. Steven Grosby (red.). Indianapolis.
- Slaughter A.-M. (1997). The Real New World Order. *Foreign Affairs*, 9/10.
- Szlajfer H. (2012). *Economic Nationalism and Globalization: Lessons from Latin America and Central Europe*. Leiden i Boston.
- Tocqueville A., de (1963). *De la Democratie en Amerique*. Paryż.
- Wildavsky A. (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston.
- Wiles P. (1962). *The Political Economy of Communism*, Cambridge MA.
- Wilson J.Q. (1989). *Bureaucracy: What Governments Do and Why They Do It*. Basic Books.



Witold Morawski

---

## PRZESZŁOŚĆ SIĘ LICZY: STRUKTURALNE PRZYCZYNY POLSKICH KONFRONTACJI W CZASIE TRANSFORMACJI USTROJOWEJ

---

### Koncepty analityczno-teoretyczne

---

Przeszłością określał będę te czynniki strukturalne – tutaj: geopolitykę i kulturę – które kształtują ekonomiczno-polityczne i społeczno-kulturowe wymiary życia w Polsce po 1989 roku. Znajdują się one zwykle w głębszych warstwach rzeczywistości, dlatego są one czasem mało widoczne. Korzystając z podręcznikowego rozróżnienia Ferdinanda de Saussure’a między *parole* i *langue*, wiemy, że faktyczne wypowiedzi, zwane „wykonawczym aspektem języka”, jakie potrafi wyrazić w mowie każdy z nas od wieku dziecięcego, to jakby powierzchnia języka, gdyż dopiero poznanie strukturalnych jego właściwości, to jest, na przykład, gramatyki i innych aspektów, daje wyobrażenie o języku jako całości. Te strukturalne elementy są wcześniejsze i zewnętrzne, stanowią warunki tego, co i jak się w mowie wyraża (Carreira da Silva, Patrick, 2013: 22–27). Aczkolwiek geopolityka i kultura są całkiem dobrze rozpoznawalne w Polsce, to w analizach naszej transformacji zostały zepchnięte na drugi plan przez bieżące wydarzenia, które mają swoich żyjących obok nas bohaterów. Łatwo jest im przypisać bezpośrednią moc sprawczą w organizacji tych wydarzeń. Zresztą gdybyśmy czegoś nie zauważyli, to dlaczego nie mieliby skorzystać ze środków masowego

przekazu, by o „swoim bohaterstwie” nam nie przypomnieć? Wydarzenia tego typu przynależą do fal krótkich czy średnich. To powierzchwnia, bo uwarunkowania przynależą do fal długich i ulokowane są głębiej.

Ograniczam się do geopolityki i kultury, ale na podobną uwagę zasługują czynniki strukturalne, jak rewolucja naukowo-technologiczna, demografia, zasoby bogactw narodowych, np. surowcowe, ekologia i inne. Interesuje mnie bowiem, jak geopolityka i kultura współkształtują konfrontacje rozmaitego typu, jakich byliśmy świadkami i uczestnikami przez cały okres transformacji, ale których szczególnie wysokie nasilenie widać z okazji obchodów 25-lecia transformacji ustrojowej. Chodzi o konfrontacje polityczne, ekonomiczne, czy społeczne, które traktuję tutaj jako pochodne czynników strukturalnych, choć gwoli precyzji muszę dodać, że w długim okresie kształt czynników strukturalnych będzie coraz bardziej określony przez te czynniki, które określam jako pochodne.

O tym, że waga kwestii kulturowych jest w Polsce szczególnie wysoka, świadczy dodatkowo przekonanie, że Polska jest obecnie areną „wojny kulturowej” (tego sądu nie podzielam lub z wielkimi zastrzeżeniami, o czym dalej). Podobne przekonanie dotyczy geopolityki, która zawsze była w Polsce bardzo doceniana, jednak zainteresowanie nią po 1989 roku spadło wyraźnie. Dopiero zupełnie ostatnio wraca geopolityka w wielkim stylu. Sprzyja temu kryzys ukraiński. Ale moja myśl idzie dalej, twierdząc, iż bez uwzględnienia geopolityki i kultury nie da się zrekonstruować ani przyczyn upadku komunizmu, ani też przyczyn wszystkich typów konfrontacji, z jakimi mamy do czynienia. Konfrontacje w Polsce mają więc zarówno stare, jak i nowe źródła. Staram się dalej wpisać niektóre wydarzenia (przynależne do „historii wydarzeniowej” – określenie Fernanda Braudela) w głębsze ciągi przyczynowo-skutkowe. Między innymi dlatego, aby uczestnicy „zwycięstwa” nad komunizmem, mieli świadomość, że niekoniecznie są jego ojcami. A jeśli stawali się nimi, to dlatego, że tenże upadek był wynikiem klęski całego komunizmu w wielowymiarowej konfrontacji z kapitalizmem. Co nie oznacza, że Polacy nie mają prawa, aby z dumą twierdzić – tym razem jest ona uzasadniona – że się do klęski komunizmu przyczynili w stopniu większym niż ktokolwiek inny. Nie zapominajmy jednak, że stary system padł w 26 państwach pokomunistycznych bez pojawienia się czegokolwiek zbliżonego do naszej „Solidarności”. Dlatego mur berliński, a nie stocznia gdańska jest symbolem upadku komunizmu. Berlin to główne miejsce styku wrogich sobie systemów.



Nie pomniejszam wcale wydarzeń związanych z rozmowami Okrągłego Stołu, wyborami 4 czerwca 1989 roku, czy z powołaniem rządu Tadeusza Mazowieckiego, czy wcześniejszej jeszcze działalności „Solidarności”, jak też mądrej pomocy udzielanej przez Kościół katolicki w ukierunkowaniu gradualnej zmiany w Polsce przed rokiem 1989. Chodzi mi jedynie o pokazanie podłoża, które umożliwiło te wydarzenia. Intencje moje są potrójne:

Po pierwsze: zarysować strukturalne przyczyny, które doprowadziły do „wyjścia” (*exit*) Polski z socjalizmu państwowego (i członkostwa w bloku komunistycznym). Widzieć to należy jako rezultat zmiany geopolitycznej, która przyniosła upadek reżimu komunistycznego w skali światowej.

Po drugie: pokazać, iż owo „wyjście” było rezultatem także wpływu naszej kultury narodowej. Pozwala to Polakom widzieć siebie – zasłużeńie! – jako pioniera zmian w skali całego obozu komunistycznego.

Po trzecie: działanie geopolityki i kultury traktować jako te zmienne strukturalne, które sprzyjają konfrontacjom w wyborach prezydenta, parlamentów i samorządów, i ogólniej – w tworzeniu głębszych osi podziałów, jakie pojawiają się w sferach życia gospodarczego, politycznego i społecznego.

Badanie wymaga posługiwania się odpowiednimi kategoriami pojęciowymi, które spełnią dobrze swoje funkcje analityczne, jeśli posłużą przekonująco zarysować szersze perspektywy teoretyczno-badawcze. Dotyczy to zwłaszcza pojęć, które pojawiają się w tytule artykułu.

**Przeszość.** Chodzi o zjawisko zwane *path dependence*, które określa się jako „zależność od szlaku”: od przeszłości, od historii, od tradycji. Jest definiowane następująco: „zależność od szlaku oznacza, że kiedy program państwa (rządu) wchodzi na ścieżkę znaną z przeszłości, pojawia się bezwładnościowa tendencja polegająca na tym, że zainicjowane w przeszłości wybory nie ustępują” (Peters, 2005: 71). Przeszość może wpływać na sposoby działania *hic et nunc*. Korzystnie lub nie. Kwestie te bada się w ramach rozmaitych koncepcji instytucjonalizmu historycznego. Ocena wpływu przeszłości rzadko jest jednoznaczna. Przytoczę Tony’ego Judta ocenę dotyczącą Francji. Pisze on, że w XX wieku „historia i pamięć sprzysięgły się ze sobą, uniemożliwiając wszelki głębszy namysł na tym, co obecnie jawi się jako rzeczywiste dylematy, przed którymi stawał kraj – jednym z nich było właśnie nieznośne brzemie skonfliktowanych wersji przeszłości” (Judt, 2013: 20). W innym miejscu tej samej książki znajdujemy zdanie, że ocena przeszłości może być

zarazem pozytywna i negatywna: „Owa skłonność do konserwowania przeszłości w obliczu zagrożenia teraźniejszością (...) przysłużyła się krajowi. Francja przetrwała kryzys okresu międzywojennego, nie doświadczając gospodarczej katastrofy i towarzyszących jej paroksyzmów politycznych będących udziałem innych państw kontynentu. Z drugiej jednak strony skłonność tego narodu do ślepego archaizmu oraz odraza do modernizacji i reform przyczyniły się do powstania rządu w Vichy, którego obietnice powrotu do wartości i instytucji poprzedzających nowoczesność nader krzepiąco współbrzmiały z ciągotami zarówno klasy politycznej, jak i samych wyborców. I bynajmniej nie Czwarta Republika *per se*, lecz nowe realia i możliwości w sferze międzynarodowej rozpoznane przez młodsze pokolenie biurokratów i administratorów, były tym, co w drugiej połowie lat 50. wywołało we Francji bezprecedensowy wzrost gospodarczy i demograficzny, jak również zmiany społeczne” (Judt, 2013: 17–18). W Polsce znajdziemy podobne niejednoznaczne wpływy przeszłości.

**Strukturalne przyczyny.** Zwykło się tak nazywać te przyczyny, które determinują lub współokreślają granice szans lub barier dla agencji (aktorów, podmiotów), chcących konstruować zmiany według swoich wyobrażeń. Zmiany strukturalne są powolniejsze, wydarzenia bowiem potrafią toczyć się tak szybko, że ludzie w nich uczestniczący mogą widzieć siebie jako motory historii. Niejeden wpada łatwo w pułpkę uzurpacji. Dowodzę, że „Solidarności” i jej przywódcy Wałęsie walnie sprzyjały czynniki geopolityczne i kulturowe. Podobnie, jak kiedyś Piłsudskiemu sprzyjała przegrana trzech naszych zaborców w czasie I wojny światowej.

Przedstawiam dwa łańcuchy przyczynowo-skutkowe: geopolityczny i kulturowy, które traktuję jako narzędzia badawcze. Sam jednak opowiadam się za perspektywą konfiguracyjną, która jest bardziej realistyczna, choć niestety eklektyczna. W geopolitycznym łańcuchu geopolityka jest zmienną niezależną, która determinuje to, co dzieje się w państwie, gospodarce, społeczeństwie i kulturze. W kulturowym łańcuchu to kultura jest zmienną niezależną, która określa to, co się dzieje w społeczeństwie, gospodarce, polityce i w geopolityce. Stoję na stanowisku, że wszystkie systemy działają według swoich logik, to jest, że struktura i agencja posiadają moce przyczynowego wpływu (Archer, 2013: LV–LXX; Reed, 2003: 299–304). Jest to podejście relacyjne, ani deterministyczne (strukturalne), ani konstruktywistyczne (agencyjne, indeterministyczne). Zachodzi „podwójne konstytuowanie” struktury/

agencji w wyniku procesów emergencji, które sprzyjają powstaniu konstelacji, czy konfiguracji. Na udane konfiguracje trzeba czekać czasami bardzo długo, czasami całe wieki, gdyż spełnionych być musi wiele warunków.

**Konfrontacje polskie.** Jest wiele określeń napięć, jakich doświadczamy. Bodaj najmocniejsze z nich to „wojna kulturowa”. Wiele jej znamion posiadają polskie napięcia, ale waham się używać tego pojęcia. Jesteśmy zbyt młodą demokracją i od niedawna dopiero gospodarką nastawioną na rozwiązania rynkowo-prywatne, a tym samym bez doświadczeń jakie mają te instytucje w innych krajach Zachodu, aby przesądzać, że nasze miary tego, co robimy są trafne. Przypomnę uwagę chińskiego premiera Zhou Enlaia, który w 200 lat po Rewolucji Francuskiej stwierdził, że jest jeszcze zbyt wcześnie, by mówić o niej definitywnie. Czy nasilona konfrontacja w wielu sferach naszego życia w Polsce jest nadmiarowa, czy funkcjonalnie uzasadniona, orzekać jest za wcześnie! Twierdzenie, że owe konfrontacje są wojną, sugeruje, że są one jedynie negatywne. Uważam tymczasem, że wiele z nich pełni rozliczne funkcje pozytywne. Są niezbędne, jeśli chcemy, by ludzie wypowiadali się swobodnie, a następnie nauczyli się radzić sobie ze swoimi konfrontacjami. Obecnie, jak widać, jeszcze nie jesteśmy na tyle dojrzały, by z konfrontacji dobrze korzystać.

**Transformacja ustrojowa.** Formalnie zaczęła się w 1989 roku od postanowień Okrągłego Stołu, od częściowo wolnych wyborów 4 czerwca i od powołania rządu Mazowieckiego. Ale za jej początek można uznać sierpień 1980 rok. Zapoczątkowywał on pojawienie się „błędnego koła” między systemami politycznym, ekonomicznym i społecznym. Doprowadziło to w końcu do rozregulowania starego systemu: wcześniej systemu politycznego blokowanego przez gospodarcze lobby, a od 1980 roku blokowanego także przez system społeczno-kulturowy. Może to nawet nazwać „powstaniem narodowym”, w którym wielkoprzemysłowi robotnicy wystąpili jako udani Kordianowie. Chciałbym mówić o analogii do „rewolucji amerykańskiej”, która doprowadziła do uzyskania niepodległości i demokracji w jakże odmienny sposób od gwałtownej Rewolucji Francuskiej. Nasza „rewolucja” zaczęła się w sierpniu, i podobnie jak amerykańska, była względnie pokojowa.

Zajmuję się transformacją pokomunistyczną, która została w zasadzie zakończona. Od 2005 roku rządzą w kraju siły postsolidarnościowe, a lewica postkomunistyczna jest na marginesie. Do natury tejże transformacji należy jej niepowtarzalny charakter: upadek komunizmu

o narzuconym rodowodzie w okolicznościach kończenia wojny w okresie 1944–1945. Przypominam ten fakt, bo małe były nasze szanse na czerpanie z doświadczeń historii, co się robi zwykle. Tym bardziej trzeba powtórzyć za amerykańskim teoretykiem, że doświadczenia zwykle sprzyjają zwiększaniu „zaufania”, ale niekoniecznie zwiększeniu „kompetencji” w obliczu zupełnie nowych sytuacji (March, 2010: 114–115).

## Geopolityczny łańcuch determinacji zewnętrznej

---

Geopolityka oznacza „układ wzajemnych relacji sojuszniczych lub współzależności między państwami, któremu towarzyszy rozwój instytucji i norm międzynarodowych. Układ ten ma wewnętrzną strukturę władzy (np. jest oparty na przywództwie lub hegemonii największego mocarstwa) i służy celom bezpieczeństwa w strategicznym horyzoncie czasu” (Grosse, 2014: 62). Geopolitycznymi czynnikami określał będę dalej te wszystkie zależności od świata zewnętrznego, które zapewniają lub nie bezpieczeństwo naszego państwa i jego obywateli we wszystkich sferach, poczynając od militarnej, politycznej, ekonomicznej, a kończąc na sferze społecznej i kulturowej. Chodzi o strukturalne uwarunkowania tego, co się dzieje wewnątrz kraju, czyli władzę, czyli o to, co nazywa się też strukturalną przemocą, siłą. I co przyjmuje postać wielowarstwowych struktur sił militarno-politycznych, ekonomicznych i społeczno-kulturowych, które potrafią wymusić – stąd pojęcie determinacji – rozmaite decyzje i polityki wewnątrz jakiegoś kraju.

Geopolityka wpływała i wpływa bezpośrednio i pośrednio na wszystkie sfery życia w Polsce. Wynika to obecnie ze zjawiska zwanego współzależnością, która się coraz bardziej nasila wraz z kolejnymi falami globalizacji (Morawski, 2010: 39–40). W czasach „zimnej wojny” chodziło głównie o współzależności i konflikty militarno-polityczne. Obecnie dochodzi rywalizacja ekonomiczna i społeczno-kulturowa. Przedstawia się to jako przejście od geopolityki do geoekonomiki: od „hard power” do „soft power”. Jest to błędne stawianie sprawy, gdyż są to dwie strony tej samej starej asymetrii silnych nad słabszymi i bogatych nad biedniejszymi. Są też pozycje pośrednie, pół-peryferyjne, co zresztą pasowało i pasuje do pozycji Polski w toku dziejów. Od II wojny światowej zmienia się skład tych kręgów, kiedy na scenę świata wkracza tzw. Wielka Reszta, której pozycja silnie umacnia się od zakończenia zimnej wojny, czego szczególnym przejawem jest

aktywność krajów BRICS (Brazylia, Rosji, Indii, Chin i Republiki Południowej Afryki).

W ramach tego łańcucha przyjmuje się, że upadek socjalizmu państwowego w Polsce był rezultatem wielowymiarowej przegranej komunizmu z kapitalizmem w skali globalnej. Umożliwiło to „Solidarności” i polskiemu społeczeństwu odniesienia zwycięstwa nad starym reżimem w Polsce i zapoczątkowanie transformacji ustrojowej w Polsce, a następnie jej kontynuację przez ostatnie 25 lat. To, co zaistniało w Polsce, to była udana konfiguracja czynników zewnętrznych i wewnętrznych. Druga tak korzystna w naszej nowożytnej historii. Pierwszą było odzyskanie niepodległości w 1918 roku w wyniku przegranej wszystkich trzech zaborców w okresie kończenia I wojny światowej, jak też aktywności organizacji zbrojnej Polaków wewnątrz kraju. Wcześniej Polska była na równi pochyłej od połowy XVII wieku. Nie pomagały organizowane co 30–40 lat powstania narodowe: kościuszkowskie, listopadowe, styczniowe, 1905, powstanie warszawskie 1944 roku.

Polacy mieli zawsze wysoką świadomość znaczenia czynników zewnętrznych. Swoje klęski i zwycięstwa zwykli analizować z uwzględnieniem kontekstu zewnętrznego. Czy są może zbyt przeculeni na czynniki zewnętrzne? Nie sądzę. Dobrym przykładem potwierdzającym jest to, że gotowi są usprawiedliwiać stan wojenny wprowadzony w dniu 13 grudnia 1981 w 20 lat po jego wprowadzeniu, jak ponownie pod koniec 2013 roku (dane z CBOS i OBOP: zob. m.in.: Roguska, 2009; Wenzel, 2010). Dobrze znają te dane socjologowie, ale wspomina o nich także historyk jakby nieco zdziwiony tymi opiniami (Eisler, 2014: 385). Zapewne dlatego, że system komunistyczny nigdy w swojej historii nie miał w Polsce normatywnej akceptacji, choć poszerzał stale sfery identyfikacji instrumentalnej.

Polska i kraje Europy Środkowo-Wschodniej mogą w świecie obecnym zająć lepsze miejsca, a kiedyś dobre nawet miejsce, gdyż mimo wszystko poszerza się nasze pole wyborów, które określiła przegrana komunizmu. Ale nie znaczy to, że znaleźliśmy się w idealnym świecie zamieszkałym przez aniołów. Wyjaśnię to na przykładzie gospodarki. Już wolni, po 1989 roku, przyjęliśmy dobrowolnie narzucenie nam neoliberalizmu w postaci tzw. terapii szokowej. Komunistycznego hegemonia zastąpił hegemon liberalny, oczywiście jakościowo lepszy, ale jednak hegemon. Jak do tego doszło, opisywane było wielokrotnie i barwnie (np. Klein, 2007: 207–221, 229–232). Jeffrey Sachs, jeden z bohaterów tej opowieści, zapytany po latach, czy zawarłby w swoim planie dla Polski te

same propozycje, odparł: ”W zasadzie tak, bo okazały się skuteczne. Mało tego – nie spodziewałem wtedy, jak wielkim sukcesem będzie polska transformacja” (Sachs, 2014: A2). Terapia szokowa w Polsce była operacją chirurgiczną wykonaną na chorej gospodarce socjalistycznej według zaleceń konsensusu waszyngtońskiego. Jej koszty były wysokie, ale się udała na zasadzie przypisywanej angielskiej ekonomistce Joan V. Robinson. Na pytanie: „Co jest gorsze od wyzysku?”, miała podobno odpowiedzieć: „Brak wyzysku”. Nasza transformacja była „wyzyskiem” (np. utratą pracy dla setek tysięcy ludzi w PGR i w zlikwidowanych przedsiębiorstwach), ale też otwarciem pola dla ludzi przedsiębiorczych, z których owocnie oni skorzystali, choć są nadal często spętani niepotrzebnymi regulacjami.

Wraz z ofensywą neoliberalizmu ekonomicznego zmieniły się funkcje państwa, które zaczęło przybierać kształt państwa-minimum, to jest redukować swoje prerogatywy w sferze ekonomicznej i socjalnej, jak też „suwerennie wyzbywać się” prerogatyw państwa narodowego na rzecz takich instytucji jak UE, NATO. Odbywa się to przy biernej raczej postawie społeczeństwa, którą wykorzystuje klasa polityczna pozbawiona ambicji w zakresie zwiększania partycypacji społeczeństwa w mechanizmach podejmowania decyzji. Polskie elity potrafiły wypełnić misję, która określa się jako „transakcja okrągłostołowa”, ale już realizacja trudniejszego zadania, jakim jest transformacja ustrojowa, pozostawia wiele do życzenia. Jeden z teoretyków dowodzi przekonująco, że mamy do czynienia z „dezercją elit, czyli instytucjonalizacją nieodpowiedzialności” (Kamiński, 2014: 311–367).

Nowy system zaoferował społeczeństwu rolę konsumenta i ewentualnie inwestora, zapominając, jak ważna jest też rola obywatela. Nie mogąc podjąć podjęcia się tych ról, wiele osób opuszcza Polskę w poszukiwaniu miejsca dla siebie w otwartej UE. Nie są to zawsze role, o jakich marzyli i na jakie często zasługują. Stwarza to klimaty kulturowe, w których Zachód jest z jednej strony nadzieją, ale z drugiej – zagrożeniem kulturowym. W efekcie coraz częściej uważa się, że dotychczasowa liberalno-imitacyjne wzory Zachodu (Krasnodębski, 2003) przynoszą napięcia tożsamościowe. Zapowiedzi szybkiej konwergencji kulturowej oddalają się na horyzoncie.

Sumując, łańcuch geopolityczny pokazuje, że upadek komunizmu, będąc rezultatem przegranej komunizmu w skali światowej, doprowadził do transformacji ustrojowej, która kształtowana jest przez współzależności, które charakteryzują się nowymi asymetriami, stwarza-



jącymi liczne szanse, ale także uzależniającymi nas od nowych „silnych” w świecie, do którego przynależymy już z własnej woli. Społeczeństwu stworzono jednak możliwości lepszej konsumpcji i wchodzenia w role inwestora i przedsiębiorcy, a jeśli to się mu nie udaje, to emigracji zarobkowej do krajów UE lub, niestety, popadania w biedę. Na tym polega m.in. mechanizm imitacji Zachodu w kraju, który nie ma dość zasobów, aby należycie wykorzystać te zachodnie wzory, które są tego godne. Wybiera wtedy bowiem te, które są mu podsuwane. Różnorodność, pluralizm, tolerancję i zmianę, które same w sobie nie muszą budzić zastrzeżeń, ale w praktyce są często kwestionowane jako sprzeczne z nawykami kulturowymi i nie tylko.

Polskę czekają kolejne wybory strategiczne, które nie powinny być odwołane. Nikt nas w tych wyborach nie zastąpi. Nie wystarczy, na przykład, opowiedzieć się po stronie Zachodu (UE, NATO), bo nie ma jednolitego Zachodu. Także sami nie jesteśmy jednolici, co uważam za atut, ale pod warunkiem, że potrafimy skorzystać z różnorodności opinii. Jest o nią coraz trudniej, choć panuje na ogół zgoda, że rozwiązania instytucjonalne przyjęte po 1989 roku sprzyjały sukcesom gospodarczym. Rozpoznanych jest wszak wiele błędnych decyzji. Zapewne zbyt szybko opowiedzieliśmy się za rozwiązaniami, które nie uwzględniały innych wariantów zachodnich, np. skandynawskich (Kowalik, 2010). Czy była to zbyt wysoka cena, którą zapłaciliśmy w tamtym czasie – nie ma, jak dotąd, odpowiedzi.

## Kulturowy łańcuch sprawstwa wewnętrznego

---

W tym łańcuchu kultura jest traktowana jako zmienna niezależna, która sprawczo oddziałuje na społeczeństwo, politykę, gospodarkę, a w końcu także na geopolitykę. Chodzi o uformowaną w przeszłości moralną wspólnotę opartą na takich wartościach jak język, religia, naród, tradycja, historia, itd. Wartości te mają moc sprawczą, gdyż reprezentują to, co jest bliskie społeczeństwu. I co motywuje społeczeństwo do podejmowania działań zgodnych z tożsamością ludzi, osobliwościami lokalnymi, partykularyzmem ich myślenia. Mówić tu wypada jedynie o sprawstwie, czyli o indeterminizmie i woluntaryzmie, a nie o determinizmie, przymusie, władzy, podległości.

Choć brzmieć to może, jakbyśmy pozostawali jedynie w sferze ducha, czyli przy spirytualistycznej definicji narodu (jak u poetów naszego



Romantyzmu), to jednak jesteśmy w sferze realnej; cechującej się jednak znacznym stopniem nieprzewidywalności. Aby działalność przynosiła rezultaty, przyjmuje się, na przykład, w tym ciągu myślenia, że wspomniana wspólnota jest inkluzywna. Nie zawsze taka była w naszej historii. Sposoby zapewnienia owej inkluzji bywają w świecie różnorodne, np. czasami spajać ma obywateli patriotyzm konstytucyjny (jak chce J. Habermas w Niemczech), kiedy indziej związki krwi. Otóż w szczytowym momencie naszej historii, to jest w XVI wieku, Polacy stanowili nie więcej niż 40% ludności, a w izbie poselskiej i senacie katolicy stanowili mniejszość (Zamojski, 2009: 87–127). Nie lepiej było z inkluzywnością podczas zaborów, gdyż nowoczesny naród polski ukonstytuował się na bazie etniczno-kulturowej, a nie historyczno-politycznej jak amerykański czy francuski (Walicki, 2000).

Po II wojnie światowej Polska jest jednorodna etnicznie, ale napiętności na tle definiowania „my” są silne, nie na tyle jednak, aby jak w przypadku Czechosłowacji, Jugosławii, czy ZSRR, doprowadzić do rozpadu państwa. W latach 80. dotyczyły podziału na ludzi władzy („oni”) kontra ludzie pracy („my”), o czym pisała Teresa Torńska (1994). „Walka o uznanie” (Honneth, 2012) godności pracy i godności osoby ludzkiej była sednem konfliktu społecznego w latach 80. Wydawało się, że będzie to głównie walka w imię wartości liberalno-lewicowych, które na początku transformacji wydawały się być zwycięskie, ale w 25–35 lat później widać, że jest inaczej. Wartości konserwatywno-narodowe zyskują na sile. Czy zakończy się to kompromisem socjal-konserwatywnym („ja” i „my”) – trudno przesądzić? Dzieli nas wiele różnych kwestii, np. roli Kościoła katolickiego, który zawsze zajmował wysoką pozycję, ale w warunkach upowszechniania się wzorów ponowoczesnych ma ambicje poszerzania swoich wpływów (klauzula sumienia, in vitro, ingerencje w wystawianie sztuki w teatrze itd.). Wszystko to sprzyja konfrontacyjnym nastrojom na liniach liberalno-lewicowej i konserwatywno-narodowej. Stale zmieniają się granice tolerancji i pluralizmu.

Sprzyja to wzmocnieniu różnic politycznych, zwłaszcza od 2005 roku. Ale czy zagraża to wspólnemu poszanowaniu zasad konstytucyjnych państwa, a tym samym normalnej grze interesów politycznych i ekonomicznych? – trudno jest przesądzić latem 2014 roku. Całkiem dobrze jest widoczne natomiast, że „Polska liberalna” została skuteczna zaatakowana przez „Polskę solidarną” w 2005–2007 roku, choć ta druga podjęła nieudaną próbę realizacji idei tzw. IV Rzeczypospolitej.

Musiąco w tej sytuacji dojść do zakwestionowania globalizacyjno-imitacyjnego modelu neoliberalnego, którego Polska była emblematycznym realizatorem. Obecnie obie największe partie polityczne nie są tak odległe od siebie, jak się to czasem przedstawia. W niby to liberalnej PO trudno dostrzec żarliwość ideologiczną, gotowość do ustępstw na rzecz linii socjal-liberalnej czy nawet socjaldemokratycznej. Program PiS jest wielką niewiadomą, gdyż dążenie do odzyskania władzy wiedzie tę partię w zaścianki populizmu, spowodowanego często ewidentnymi zaniedbaniami rządów PO.

Jak dotąd w niewielkim stopniu wpływało to na nasze relacje z UE i NATO. Akceptacja członkostwa w UE jest niemal powszechna w społeczeństwie, ale już sposoby bycia w UE niekoniecznie. Jest to w części konsekwencją kryzysu, jaki przeżywa UE. Dochodzą kłopoty z naszymi sąsiadami na Wschodzie, które były niewielkie (np. z Litwą), ale wraz z kryzysem Ukrainy przybierają postać groźniejszą. Polska kibicuje integracji Ukrainy z UE, co nie podoba się Rosji, jak też niektórym siłom na Zachodzie. Nasze stanowisko w tym zakresie jest natomiast zbieżne z USA.

## Osie konfrontacji

---

### Geopolityka kontra geopolityka

Okres odzyskanej niepodległości w 1918 roku zakończył się wraz z wybuchem II wojny światowej. Po 1945 roku Polska nie powróciła na tory, jakie znała z przeszłości. Okres wojny, a następnie okres 1945–1956 to czas zmian, które zasługują na miano „rewolucyjnych”. Treść nadawana temu pojęciu jest odmienna dla zwolenników systemu socjalizmu państwowego i dla jego przeciwników. PRL było państwem formalnie niepodległym, ale narzuconym z zewnątrz przez armię ZSRR idącą na Berlin i instalującą na wyzwolanych terenach władze sobie podległe. Ustalenie, ile cech państwa suwerennego miało PRL, a ile cech państwa zależnego, należy do sporów, które toczą się w Polsce po 1989 roku. Nie znikną długo, podobnie jak samo definiowanie rewolucji, którą Polska przeszła. Andrzej Leder, wskazując na zewnętrzny charakter naszej rewolucji w okresie 1939–1956, zaczyna od analiz zmasowanego gwałtu na Polakach i Żydach przez Niemców, a potem przez siły radzieckie, aby konkludować, że naród polski był jedynie świadkiem, a nie

podmiotem, a tym samym „polska rewolucja, przeprowadzona rękami innych, przez polskie społeczeństwo została przeżyta jakby we śnie” (Leder, 2014: 34). Że zewnętrznie została poczęta ta rewolucja, czy że tak wyłonił się świat, w którym żyło nasze społeczeństwo do 1989 roku, nie jest żadną wielką anomalią. Lista „wybranych” narodów, które same są podmiotami swojej historii, nie jest jednak tak krótka, jakby sugerowała poprzednia uwaga. Wystarczy przypomnieć Francję, Wielką Brytanię, USA, Chiny.

Bardziej intrygujące jest pytanie, czy system o takim rodowodzie zdolny był stać się po 1956 roku „wyspowym totalitaryzmem”, czy „kloszem”, w „którym schronił się naród i w którym żyliśmy przez czterdzieści lat, po upiornej okupacji i też po upiornych latach stalinizmu” – jak Andrzej Romanowski charakteryzuje to stanowisko bronione przez Andrzeja Walickiego; Walicki jest przeciwny określeniu PRL jako komunizmu (*Od projektu komunistycznego do neoliberalnej utopii*, 2014: 26–30). Czy da się pogodzić te dwa zdawałoby się przeciwne sobie ujęcia? Owszem – przyjmując, że czasy przed PRL-em, a także sam PRL, był jedynie wspólnotą losu, określaną nade wszystko zewnętrznie. Ten stan rzeczy jest daleki od skojarzeń z racjonalnymi wyborami, jakie stają się powoli udziałem naszego społeczeństwa, które buduje liberalną demokrację, gospodarkę rynkową i dojrzałe społeczeństwo obywatelskie. Nadanie realnej treści tym trzem cechom-postulatom przesądza o tym, że konfrontacje polskie po 1989 roku, jak też te, które nadchodzą, będą stale nam towarzyszyć także w przyszłości.

„Jesień narodów” pamiętnego roku 1989 znalazła uogólnienie w postaci tezy o „końcu historii” Francisa Fukuyamy, który wieścił na początku lat 90. XX wieku, że wraz z upadkiem komunizmu zwycięstwo liberalno-demokratycznego kapitalizmu zwiastuje koniec rywalizacji i konfliktów, a tym samym – dopowiedzmy – zanik geopolityki. Tymczasem geopolityka jest nadal ważna. Co najwyżej zgodzić się można, że wówczas zaczął się „zmierzch historii”, ale w żadnym razie nie jej koniec – jak napisał Walter R. Mead, wyjaśniając: „W świecie, w którym wielkie kwestie zostały już rozwiązane, a geopolityka została podporządkowana ekonomice, ludzkość będzie przypominała nihilistycznego »ostatniego człowieka« opisanego przez filozofa Fryderyka Nietzschego jako narcystycznego konsumenta, który nie posiada większych aspiracji niż udać się na zakupy do shopping mallu” (Mead, 2014: 78). W Polsce ów „koniec historii” miała przynieść neoliberalna terapia szokowa, czyli skupienie się na transformacji ekonomicznej według wzoru

neoliberalnego jako najlepszej drodze zastąpienia geopolityki przez geoekonomię. Przez kilkanaście lat zdawało się, że bieg historii potwierdza te oczekiwania. Dzisiaj już nie. Rzecz nie sprowadza się przy tym do wzrostu znaczenia nieliberalnych sił w postaci Chin, Rosji, Iranu, czy też innych państw BRICS, ale także samego Zachodu. Nie jest on tak jednolity, jak się wydawało. Historia wraca, choć liberałowie mówią, że nie, gdyż jeśli „analizujemy całościowo, to interesy Rosji, czy tym bardziej Chin, są mocno zintegrowane z gospodarką światową i rządzącymi nią instytucjami” (Ikenberry, 2014: 80). Geoeconomika miała zastąpić geopolitykę. Realisci polityczni widzą to inaczej. Mianowicie, że wzrost współzależności nie likwiduje podziałów na silnych i bezsilnych.

W tych konfiguracjach Polska jako kraj o średnim potencjale nie liczy się specjalnie. Także dla USA, które są pragmatyczne. Problem w tym, czy Polska też taką być powinna. Tymczasem w naszych relacjach z USA i ze światem nie zawsze kieruje się interesami, preferując moralność, czy wręcz sojusze personalne (Thompson, 2014: P4). Militarna kuratela USA dodatkowo pozwalała na więcej nacisków w relacjach ze słabszymi państwami-partnerami w UE.

Silni robią swoje, ale nagromadzone praktyki nakazują zapytać, jakie są tego źródła?

Polskę interesować muszą głównie UE i nasi sąsiedzi. Robimy z nimi interesy ekonomiczne, ale też podtrzymujemy inne rodzaje więzów. UE to ani stany zjednoczone Europy (federacja) ani konfederacja (na wzór Szwajcarii), ale coś pośredniego – związek państw o bardzo różnej sile. Kierunek zmian, jak obserwujemy w UE i w Polsce jako kraju członkowskim, nie odbiega od wyżej zarysowanego. Po upadku komunizmu wszędzie dominowały nadzieje i optymizm, choć zakłócone przez pewien czas wydarzeniami na terenie dawnej Jugosławii. Wiele z tych nadziei doczekało się realizacji: Schengen (bezwizowy ruch dla obywateli), wolny rynek pracy, pieniądze na infrastrukturę, na politykę spójności i na rolnictwo itd.

UE jest kryzysie lub – precyzyjnej mówiąc – nie wyszła jeszcze całkowicie z kryzysu mimo oznak poprawy sytuacji. Dlatego właśnie UE targana jest coraz mocniej sprzecznościami wzdłuż interesów państw narodowych. Jak wiadomo, asymetria wpływów w UE była widoczna od samego początku integracji zachodniej. Dominował w mechanizmach decyzyjnych tandem niemiecko-francuski. Sama UE opowiedziała się *de facto* za neoliberalnymi zasadami, jakie podsuwała USA, choć zachowała odrębność w kilku sferach. Przede wszystkim podtrzymy-

wała *welfare state* i dialog społeczny jako jego dopełnienie w imię tego, co określane jest jako społeczna gospodarka rynkowa. Cechuje UE regulowane zróżnicowanie (Morawski, 2010: 100–104).

Po ponad 30 latach dominacji instytucjonalnych implikacji neoliberalizmu (Konsensus Waszyngtoński, decyzje BŚ, MFW itd.) Europa dochodzi do wniosku, że przyjmowane w Brukseli rozwiązania odpowiadają bardziej interesom USA niż większości państw-członków UE. Że za neoliberalizmem gospodarczym kryją się po prostu interesy polityczne, a nie tylko tzw. wolne rynki, efektywność, przewaga konkurencyjna. Bruksela przyjmowała rozwiązania neoliberalne – jak wyżej pisałem, z pewnymi modyfikacjami – jako pożądane, dopóki nie pojawił się kryzys światowy 2008–2009, a następnie kryzys w samej UE. Nie mogąc z niego wyjść, zaczyna upatrywać przyczyn przeciągającego się kryzysu w tym, co czyni ją „skrępowanym olbrzymem”. Takież tytuł nosi książka socjaldemokraty Martina Schultza, przewodniczącego Parlamentu Europejskiego (Schultz, 2014). Jak pisze, musiało w końcu dojść do zadania sobie pytań typu: dlaczego UE jest „biurokratycznym monstrum”; dlaczego tak widoczny jest „deficyt demokracji”? (Schultz, 2014: 33–116). I następnie do obwiniania się wzajemnego i dopuszczenia myśli o możliwej porażce tego, co jest dobre w UE. Do pytań typu: co byłoby z UE, gdyby wróciła nowa marka niemiecka („koszmar w eksporcie”); co pozostałoby z UE, gdyby na granicach pojawiły się znowu szlabany („powrót szlabanów”)? Konstatuje Autor malejące znaczenie Europy w „koncercie mocarstw”. I najgorsze – „odrodzenie tępego nacjonalizmu” (Schultz, 2014: 117–152). Drogi naprawy tej sytuacji muszą znaleźć rozwinięcie w reformach strukturalnych mających na celu politykę przemysłową i ogólniej – reindustrializację, aby przyspieszyć wzrost gospodarczy i konkurencyjność, zwiększyć inwestycje, przyspieszyć procesy innowacji, zmniejszyć bezrobocie itd. – jak zapowiadają to nowe władze powołane w Strasburgu i Brukseli w 2014 roku.

Wejście do UE Polsce odpowiada, jak dowodzą opinie Polaków. Z pewnością tak będzie dopóki otrzymujemy finansowe wsparcie z UE. Wzbudza już pewne wątpliwości, kiedy robi się bilans korzyści i strat w dłuższej perspektywie. Podobnie jak w innych państwach członkowskich UE, co jest widoczne, kiedy najsilniejsi partnerzy z UE układają relacje ze światem zewnętrznym, np. z Rosją. Bilans jest ciągle dla nas korzystny, ale nasilenie nastrojów przeciw ewentualnej federacyjnej Europie rośnie. Przed nami strategiczna decyzja o przyjęciu euro, o unii walutowej i inne.

Nie jest to po prostu zamiana hegemonu z siedzibą w Moskwie na hegemonu na linii Waszyngton–Bruksela, ale alergią, jakiej nabywamy na tym tle, narasta. Więcej mamy korzyści w relacjach z Zachodem niż mogli wytargować na Wschodzie Gomułka, Gierek, czy Jaruzelski. Ale nasze aspiracje są wyższe niż kiedyś, dlatego akceptacja Zachodu staje się bardziej selektywna. Nieufność wobec Rosji nie znika, ale jest zmienna. Polska nie jest antyfobiczna wobec Rosji, jak to podkreśla rząd Donalda Tuska. Ma jednak swoje interesy, o które dba, czy dbać powinna, co może wprowadzać nas w kolizję z Rosją. Widać to jasno na tle stosunków w trójkącie UE–Rosja–Ukraina. Chcemy, aby Ukraina stała się naszym partnerem w ramach w UE.

Korzystanie ze współzależności, jakie przynosi trzecia fala globalizacji, zwłaszcza w wydaniu neoliberalnym, zaczyna się kłócić z interesami poszczególnych graczy na arenie światowej. Jedni umieją z niej korzystać lepiej, jak Chiny, a inni gorzej, jak UE. Polska musi wybierać w tej wielości światów. Bez wahania wybrała Zachód, ale ten nie jest jednolity. Nie ma też jednej Polski w tym sensie, że logiki funkcjonowania demokracji, rynków i społeczeństwa obywatelskiego mogą sprzyjać realizacji różnych scenariuszy działań dla lepszej przyszłości. Ale debata na ten temat jest w Polsce anemiczna. Umocniła się jedynie świadomość, że hurtowa akceptacja Zachodu, w tym UE, nie ma większego sensu. Jest to za mało, aby się pewnie poruszać w złożonym świecie.

## Gospodarka kontra gospodarka

Nasza gospodarka ma wiele cech „zależnej gospodarki rynkowej”. Widać to nade wszystko w sektorze finansowym. Ok. 70% naszych aktywów bankowych przynależy do właścicieli zewnętrznych. Nie ma się co pocieszać tym, że podobnie jest w Republice Czeskiej, czy na Węgrzech. Na Zachodzie jest inaczej, te odsetki mieszczą się najczęściej między 10–15% aktywów banków (Jasiecki, 2013). Na tym tle księżycowo brzmią oskarżenia, że gospodarka stała się łupem nomenklatury politycznej (postkomunistycznej). Mitowi temu zaprzeczają dane empiryczne, które przytacza Henryk Domański, informując, iż tylko ok. 10% właścicieli przynależy obecnie do owej nomenklatury, włączając do nich także bezpartyjnych menedżerów (dyrektorów) sprzed 1989 roku. W Rosji, czy Bułgarii te odsetki są znacznie wyższe (Domański, 2014: 8). Utrzymywanie tego mitu jest elementem nie tylko konfrontacji „antykomunistycznej”, ale raczej nagonki przeciw biznesowi,



która w przedziwnym pomieszaniu umysłowym cechuje znaczną część naszej klasy politycznej. Nie tylko znajdującej się w opozycji wobec PO, co ma jakieś uzasadnienie polityczne, ale w żadnym wypadku nie może być uznane za usprawiedliwione „patriotyzmem ekonomicznym”.

Pytanie zasadnicze jest inne, mianowicie, czy neoliberalna doktryna, jaka przyświecała naszym reformom gospodarczym, nie jest dla nas długofalowo szkodliwa?

Jesteśmy dość atrakcyjni dla zachodniego biznesu, który lokuje u nas kapitały, co czyni nas konkurencyjnymi, ale za cenę niskich płac, które są na poziomie jednej trzeciej rozwiniętych krajów UE (Orenstein, 2014: 26). Takie płace są akceptowalne w gospodarce nastawionej na eksport produktów seryjnych jak samochody, ale taka strategia nie może mieć długofalowego uzasadnienia, bo nie sprzyja przestawianiu się na bardziej innowacyjne sektory w gospodarce, nie mówiąc o uzasadnieniu moralnym (skala biedy w Polsce jest wysoka na tle innych państw UE). Sprawa ma wymiar globalny, np. w USA udział pracy w narodowym dochodzie się zmniejszył z 64,3% w 1947 roku do 57,8% w 2010 roku, a w 42 krajach na 59 odnotowano podobne trendy (Brynjolfsson, McAfee, Spence, 2014: 47–48). W Polsce widać takie same tendencje, co kieruje uwagę na strukturalne uwarunkowania, które kształtowane są poza Polską. By odwrócić te trendy, nieunikniona jest potrzeba polityki przemysłowej i ogólniej – strategii zmian strukturalnych. Te, do których doszło, jak np. zmiany w infrastrukturze, to kopiowane rzeczy oczywistych. Zaniedbania rządów PO są w tym zakresie słusznie krytykowane przez opozycję, ale czy ma ona jakieś pomysły, jak zmienić sytuację, nie wiemy.

## Polityka kontra polityka

Sukcesy Polski są głównie sukcesami pokolenia ludzi „Solidarności”, coraz bardziej skłóconego. Źle odbierana jest działalność całej klasy politycznej. Jej przedstawiciele zajmują ostatnie miejsca w rankingach prestiżu w Polsce, ale – co gorsze – konflikty między rządzącymi a rządzonymi uważane są za najsilniejsze ze wszystkich konfliktów, z jakimi mamy do czynienia w Polsce. Są silniejsze niż konflikty między bogatymi a biednymi. Nie są niższe po 1989 roku niż były wcześniej. Ich obecność nie dziwi, ale wysoka skala – tak. Odsetki oceniających konflikty jako „silne” lub „bardzo silne” – są niezmiennie wysokie. Poniżej oceny konfliktów między rządzącymi a rządzonymi, a w drugiej kolej-



ności między bogatymi a biednymi: 1988 – 60,0% i 43,5%; 1993 – 81,4% i 60,0%; 1998 – 74,6% i 70,1; 2003 – 88,5% i 68,1; 2008 – 75,5% i 62,2%; 2013 – 84,1% i 58,0% (Janicka, Słomczyński, 2013: 4, za: Andrejuk, 2013: 1–8). Wynik jest znamieny. Cokolwiek powiemy pozytywnego na temat osiągnięć Polski, to chyba nie da się tego przypisać naszej klasie politycznej? O ile „transakcja Okrągłego Stołu” jest łatwa do zaakceptowania prawie dla wszystkich, to dalsze zachowania naszych elit już nie. Jeśli częściowo da się to wyjaśnić integracją z UE, sąsiedztwem z Niemcami czy „przyjaźnią” z USA – to odpowiedzi szukać trzeba także gdzieś indziej. Moim zdaniem – w samym społeczeństwie, które „odmrożone” po 45 latach PRL skorzystało spontanicznie z rynku, demokracji, zwłaszcza lokalnej, i wykazało się przedsiębiorczością na miarę zaradności indywidualnej jeszcze z czasów PRL. Nie jest to „bezradne społeczeństwo”, przeciwnie – jest ono aktywne. Zaczęło jednak napotykać bariery strukturalne. Ich usunięcie jest warunkiem zrobienia przez Polskę następnych kroków ku lepszej przyszłości.

## Spółeczeństwo kontra społeczeństwo

„Solidarność” jako siła antysystemowa w latach 80. była potężnym ruchem społecznym skupiającym 10 milionów członków. Były w niej różne nurty ideowe, ale dominowała orientacja socjaldemokratyczna, która była najbliższa wartościom i doświadczeniem wielkoprzemysłowej klasy robotniczej, skupionej w wielkich zakładach przemysłowych, których przedstawiciele w „Solidarności” dobrze współpracowali na szczeblach regionów, łamiąc zasady centralistycznej biurokracji państwowo-partyjnej. Załogi chciały „uspołecznic upaństwowione”, a instytucjonalnymi instrumentami miały być niezależne i samorządne związki zawodowe. Woluntaryzm i spontaniczność były rysami mocno widocznymi w tym ruchu. W latach 80. wiele z tych idei dopracowywano praktycznie w ramach ruchu samorządowego, który przyczynił się walcnie do ukształtowania kontr-elit, które mogły w 1989 roku zawierać transakcje polityczne ze starymi nomenklaturami.

Transformacja rozbiła te wizje. Sama idea solidarności, znajdująca się w nazwie ruchu, ucierpiała najbardziej, jako że z „Solidarności” wyłoniły się partie o bardzo różnych orientacjach programowych. Na drugim miejscu strat umieściłbym równość, bo w 25 lat później wiele jest w Polsce nierówności społeczno-ekonomicznych, które boją, choć wiele z nich jest warunkowo akceptowalnych jako sprawiedliwe społecz-

nie. Nie wszystkie jednak, stąd wysokie oczekiwania na opiekuńczość państwa. Najmniej straciła na wadze idea wolności, choć jej definicje są bardzo rozbieżne praktycznie. Opowiadają się za nią, z jednej strony, nurty liberalno-lewicowe, mając na uwadze głównie kwestie światopoglądowe, z drugiej – nurty narodowe, czy narodowo-katolickie, w których definicje wolności idą w kierunku anty-liberalnym i anty-lewicowym. Andrzej Kurz ilustruje to następująco: „Jeśli w oświeceniowym kanale wyjściowym wszelkiej lewicy – wolności, równości, braterstwa – poszukałbym wartości najważniejszej dla Kuronia – to byłaby nią równość, dla Michnika – wolność, dla Modzelewskiego – harmonia między równością i wolnością, ale z naciskiem na wartość najrzadszą, szczególnie bliską człowiekowi wiedzy i charakteru – braterstwo. Modzelewski, intelektualny guru „Solidarności”, ten, który zaproponował ruchowi tę nazwę (pewnego rodzaju synonim braterstwa) (...) zauważył, jak ten ruch gubi ideę równości i braterstwa na korzyść rzekomej wolności, ale wolności rynku i jej podporządkowuje swoje żywiołowe, wręcz anarchiczne dążenie do równości (...) Modzelewski był jedynym senatorem, który pod koniec roku 1989 głosował przeciw reformom Balcerowicza” (Kurz, 2014: 42).

Pytanie, jakie się nasuwa, brzmi: czy przyczyną konfliktów politycznych są powiększające się bieguny bogactwa i biedy, czy raczej ogólne poczucie niesprawiedliwości społecznej? Piszę o tej drugiej sprawie, bo współczynnik nierówności Giniego dla Polski nie wzrasta ostatnio. Zakładać należałoby więc, że Polacy gotowi są do akceptacji sprawiedliwych nierówności (Domański, 2013). Tak jednak nie jest, co pokazują badania empiryczne, jakie prowadziłem z Bogdanem Cichomskim w 1991 i 1997 roku, i ponownie z Krzysztofem Zagórskim w 2013 roku. Realizacja zasady „równych szans” wejścia do systemu jest w Polsce na poziomie ok. 22% (np. w USA ok. 66%), a z kolei zasady proporcjonalnych „wypłat” do „wkładów”: wysiłku, umiejętności inteligencji (to są zasady merytokracji), funkcjonujące już wewnątrz systemu (firmy) – są w Polsce realizowane na poziomie ok. 25% (lub nieco mniej, a w USA ok. 75%). Oznacza to, że nierówności mogą być akceptowane, ale warunkowo. W Polsce oba warunki nie są spełnione, stąd moja teza o „półotwartym społeczeństwie” (Morawski, 2009). Odbiega to od oczekiwań, które znalazły rozwinięcie w konflikcie lat 80., to jest w walce o godność pracy, miłość we rodzinie, solidarność w narodzie. Interesy konsumenta i inwestora okazały się ważniejsze. Kolektywnemu „my” zagroziło indywidualne „ja”. Czy możliwy jest socjal-konserwa-

tywny kompromis „ja” i „my” – trudno przesądzić, ale to narzucający się kierunek zmian. Jest to pytanie o oblicze naszej kultury.

## Kultura kontra kultura

Nasza kultura jest bogata, a tym samym nie może być zawsze jednoznaczna, tymczasem spotyka się często opinie, że działać powinna jednoznacznie, niczym „nóż”. Jedna Polska to jeden z tych fałszywych mitów, jakie się pojawiają, zwłaszcza po prawej stronie sceny politycznej. Czasem w połączeniu z wysokim nasileniem retoryki narodowo-katolickiej. Jakoż mamy być/powinniśmy być jedną moralną wspólnotą opartą na takich wartościach jak naród, religia katolicka, rodzina, solidarność, poczucie wolności, ciągłość i tradycja itd. Przypomnę podobny slogan z lat 70. Otóż jeśli wspomniane wartości są najczęściej spotykane, to ich interpretacje są rozmaite. Jakkolwiek to mierzyć, w wersji integrystycznej znalazły się one w konfrontacji nie tylko z wieloma innymi polskimi interpretacjami, ale także z wartościami charakterystycznymi dla wzorów zachodnich, jak różnorodność, pluralizm, tolerancja czy szybka zmiana. Imitację tych ostatnich zakładała od początku transformacji orientacja liberalno-lewicowa, w której ton mentorski wobec tych, którzy nie podzielają tej orientacji, był często spotykany i – dodam – czasem nieznośny. Instytucjami utożsamianymi z takim myśleniem była m.in. Unia Wolności, Kongres Liberalno-Demokratyczny, „Gazeta Wyborcza” czy czasem TVN.

Pola zderzeń dotyczyły tak kwestii ekonomiczno-politycznych, jak społeczno-kulturowych. Ostatnio chodzi najczęściej o konfrontacje w kwestiach światopoglądowych, na przykład o przyjęcie religijnych interpretacji kwestii w sferze bio-władzy: in vitro, przemocy w rodzinie, gender, klauzuli sumienia. Kościół jest bardzo wpływowym aktorem w kształtowaniu narracji kulturowych w opinii społecznej ze względu na swój prestiż. Nie na tyle jednak silnym, aby zahamować praktyki in vitro, czy przyjęcie europejskiej normy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Także kampanię o gender (płeć kulturową) trudno uznać za zwycięską dla Kościoła. Podejmuje się te kwestie z opóźnieniem w stosunku do zachodniej Europy. Znamienny jest tytuł mowy Jürgena Habermasa wygłoszonej 14 października 2001 roku w kościele św. Pawła we Frankfurcie: „Wierzyć i wiedzieć” (Habermas, 2003).

Uznanie dla roli Kościoła w doprowadzeniu do przemian ustrojowych nie jest w Polsce kwestionowane chyba „przez nikogo”. Zauważmy

wszak, że w czasach rządów kardynała Stefana Wyszyńskiego (jeszcze w PRL), czy potem w czasie pontyfikatu Jana Pawła II, była to rola promotora zmiany gradualnej, czyli powściągniętej umysły co bardziej zapalczywe, nawołujące do działań bardziej radykalnych. Tej powściągliwości jest ostatnio mniej.

## Dwie uwagi na zakończenie (bez podsumowania):

---

„Prawda powinna być jak burza, która oczyszcza powietrze, a potem przemija. Prawda powinna uderzać jak grom, w przeciwnym bowiem razie nie jest w stanie dokonać niczego. Prawda nie może być dla człowieka psem; biada temu, kto na nią gwizdże. Nie można jej prowadzić na smyczy ani w kagańcu. Nie karmi się jej i nie mierzy. Prawdzie trzeba dać rosnąć w jej przerażającym spokoju” (Canetti, 1976: 22–23).

Te zdania – uważam – można zilustrować opisami konfrontacji, jakie spotykamy w Polsce. Zrobię to ekumenicznie, bez przywoływania nazwisk. Pierwszy przykład: czyż upadek systemu socjalizmu państwowego i – szerzej – komunizmu w skali globalnej, nie oczyściły zatęchłego powietrza pełnego fałszów, na jakich zbudowany był upadły system? Bez rządów prawa, bez poszanowania własności prywatnej, bez niezależnych i samorządnych reprezentacji interesów grupowych, bez systemu partyjnego, bez suwerennych ciał państwa, a przede wszystkim bez pełnej suwerenności. Tak ocenialiśmy zmianę w 1989 roku – to była owa burza, która oczyszczała zatęchłe powietrze. Tymczasem dziś jest to już często zapomniana prawda, jakoż słyszymy i czytamy o licznych podobieństwach między komunizmem (socjalizmem) i liberalną demokracją. Nadal podobno żyjemy w komunizmie, tyle że komunistyczną Moskwę zastąpiła liberalno-demokratyczna Bruksela, czy Strasburg. Gdyby to była krytyka w ramach systemu – to w porządku. Gdyby to była krytyka cywilizacji, w której żyjemy, też była to jakaś prawda. Ale chodzi o coś innego, o dyskredytację przeciwnika politycznego, bo ktoś myśli takie formułujący, odniósłby je do siebie, znalazłby się w potrzasku. Czy powie studentom, że system, w którym pełni funkcje ministra, to system komunistyczny? Czyż rzekome prawdy, jakie wypowiada publicznie, nie traktowane są jak ów pies „na smyczy” interesu partyjnego?

Przykład drugi dotyczy elit wyłonionych z wielkiego ruchu „Solidarności”. Jakież one są? Wiadomo, że posługują się pojęciem dobra wspólnego, dobra publicznego. Do jego definicji w odniesieniu do świata pracy przynależą, jak mi nie mam, prawdy głoszone przez Jana Pawła II w encyklice *Laborem exercens*. Czy jest taki działacz związkowy czy partyjny, który się na nie dziś powołuje i chciałby je realizować? A prawdy te były jak burza, która oczyszczała powietrze w 1981 roku, kiedy encyklikę opublikowano. Otóż reformy o kształcie neoliberalnym zmiotły myśli, które były powszechne w sercach i umysłach załóg przemysłowych tamtych dni, miesięcy i lat (początek to rady robotnicze na Żeraniu z Leszkiem Goździkiem – Wałęsą pamiętnego Października 1956 roku). A można było skorzystać z doświadczeń współzarządzania w Niemczech, gdzie rady zakładowe reprezentują całe załogi, czyli nie jak u nas różne małe interesy grupowe lub nawet mniej – własne interesy czasem tylko samego aparatu związkowego. Działacze związkowi nie są zdolni to potwierdzić, bo musieliby sami siebie skrytykować. Sprawiedliwe byłoby – dodam – ująć ich winy, bo pozycja ruchu związkowego jest w największej części określona przez reformy ekonomiczne typu neoliberalnego i przez kształt systemu politycznego, którego stali się częścią. Sami stali się ofiarami terapii szokowej. Ale czy zrobili jakiś poważny wysiłek, by dokonać implementacji wzorów sprawdzonych w kilku krajach UE, które są rynkowe i demokratyczne. Czyli można było coś zrobić, by współzarządzanie było realne. Obecnie są rozproszeni i niezdolni do żadnej kontrofensywy. Dlatego starają się przyklepić do tej czy innej partii politycznej. Oczywiście – dla dobra ludzi pracy.

## Bibliografia

---

- Andrejuk K. (2013). *Postrzeżenie konfliktów społecznych Co się zmieniło i dlaczego?* Warszawa: POLPAN: 1–8.
- Archer M.S. (2013). *Człowieczeństwo. Problem sprawstwa*. Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos.
- Brynjolfsson E., McAfee A. i Spence M. (2014). Labor, Capital, and Ideas in the Power Law Economy. *Foreign Affairs*, 93 (4): 44–53.
- Camus A. (2004). *Mit Syzyfa i inne eseje*. Warszawa: Muza.
- Canetti E. (1976). *Myśli*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.

- Carreira da Silva F. i Patrick B. (2013). *Teorie społeczne w XX wieku i dzisiaj*. Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos.
- Domański H. (2013). *Sprawiedliwe nierówności zarobków w odczuciu społecznym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Domański H. (2014). Klasy polskie i sprawiedliwe nierówności. *Gazeta Wyborcza*, 23.06: 8–9.
- Eisler J. (2014). *Siedmiu wspaniałych. Poczet pierwszych sekretarzy KC PZPR*. Warszawa: Wydawnictwo Czerwone i Czarne.
- Grosse T.G. (2014). *W poszukiwaniu geoeconomii w Europie*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Habermas J. (2003). *Przyszłość natury ludzkiej. Czy zmierzamy do eugeniki liberalnej?* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Honneth A. (2012). *Walka o uznanie. Moralna gramatyka konfliktów społecznych*. Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos.
- Ikenberry G.J. (2014). The Illusion of Geopolitics. The Enduring power of the liberal order. *Foreign Affairs*, 5/6: 80–90.
- Janicka K. i Słomczyński K.M. (2013). Od nierówności do polaryzacji: biegunowość struktury klasowej a różnice w postawach natury społecznej i politycznej. W: J. Grotowska-Leder i E. Rokicka (red.), *Nowy ład? Dynamika struktur społecznych we współczesnych społeczeństwach*. Łódź: Wyd. UŁ.
- Jasiecki K. (2013). *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Judt T. (2013). *Brzemie odpowiedzialności. Blum, Camus, Aron i francuski wiek dwudziesty*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Kamiński A.Z. (2014). *Dezercja elit. Konsolidacja ustroju politycznego w pokomunistycznej Polsce*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Klein N. (2007). *The Shock Doctrine. The Rise of Disaster Capitalism*. Toronto: Alfred A. Knopf Canada.
- Kowalik T. (2010). *Ekonomia polityczna klęski socjaldemokratycznej opcji*. W: W. Morawski (red.), *Modernizacja Polski. Struktury – Agencje – Instytucje*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Krasnodębski Z. (2003). *Demokracja peryferii*. Gdańsk: słowo/obraz terytoria.
- Kurz A. (2014). Kobyła historii i jej jeździec. *Zdanie. Pismo stowarzyszenia Kuźnica*. 1–2.
- Leder A. (2014). *Prześlona rewolucja. Ćwiczenie z logiki historycznej*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- London and New York: Continuum.



- March J.G. (2010). *The Ambiguities of Experience*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mead W.R. (2014). The return of geopolitics. The Revenge of the Revisionists Powers. *Foreign Affairs*, 5/6: 69–79.
- Morawski W. (2009). Market and Politics. Justice in Postsocialist Poland. W: S. Ichimura, T. Sato i W. James (red.), *Transition From Socialist to Market Economies. Comparison of European and Asian Experiences*. New York: Palgrave Macmillan.
- Morawski W. (2010). *Konfiguracje globalne. struktury, agencje, instytucje*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Morawski W. (2010a). *Modernizacja Polski. Struktury – Agencje – Instytucje*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Orenstein M.A. (2014). Poland. From Tragedy to Triumph. *Foreign Affairs*, 1/2: 23–28.
- Peters B.G. (2005). *Institutional Theory in Political Science. The ‘New Institutionalism’*.
- Reed M. (2003). The Agency/Structure Dilemma in Organization Theory, Open Doors and Brick Walls. W: H. Tsoukas i Ch. Knudsen (red.), *The Oxford Handbook of Organization Theory, Meta-Theoretical Perspectives*. Oxford: University Press.
- Roguska B. (2009). O upadku komunizmu i głównych aktorach przemian. W: *Dwadzieścia lat przemian ustrojowych w Polsce*. Warszawa: CBOS Opinie i Diagnozy, 15.
- Romanowski A., Łagowski B., Walicki A. (2014). Od projektu komunistycznego do neoliberalnej utopii. *Zdanie. Pismo Stowarzyszenia Kuźnica*, 1–2.
- Sachs J. (2014). Ja liberałem? To jakaś pomyłka (rozmowa Rafała Wosia). *Dziennik Gazeta Prawna*, 6–8.06..
- Schultz M. (2014). *Skępowany olbrzym. Ostatnia szansa Europy*. Warszawa: Muza S.A.
- Thompson E.M. (2014). Zagrać w szachy z Ameryką. *Rzeczpospolita: Plus Minus*, 12–13.06: P4–P5.
- Torańska T. (1994). *My*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza MOST.
- Walicki A. (2000). *Polskie zmagania z wolnością*. Kraków: Universitas.
- Wenzel M. (2010). Doświadczenia z okresu stanu wojennego i podziemnej „Solidarności”. W: M. Grabowska (red.), „Solidarność” – doświadczenie, pamięć i dziedzictwo. Warszawa: CBOS Opinie i Diagnozy, 16.
- Zamoyski A. (2009). *Opowieść o dziejach niezwykłego narodu 966–2008*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.





Jolanta M. Szaban

---

## DOBRE PAŃSTWO – UTOPIA CZY MARZENIE?

---

*You may say I am a dreamer, but I'm not the only one*

(John Lennon, *Imagine*)

Analizując rozmaite wyniki egzegezy pojęcia „dobre” w odniesieniu do Państwa i zastanawiając się, co należy pod tym pojęciem rozumieć, tzn. czy ma to być Państwo sprawne i/lub skuteczne w znaczeniu prakseologicznym, czy Państwo „przyjazne” obywatelom, opiekuńcze, spolegliwe czy, przeciwnie, jak najmniej ingerujące w życie obywateli, czy powinno być lubiane przez obywateli (żeby nie nadużywać słowa „kochane”) czy niekoniecznie itd., dojść trzeba do wniosku, że wypracowanie jednolitej, akceptowalnej przynajmniej przez większość obywateli definicji dobrego Państwa jest niemożliwe, nie mówiąc o stworzeniu uniwersalnego modelu „dobrego” Państwa. Ci, którzy rozważają tę kwestię, bezwiednie próbują tworzyć model Państwa idealnego, to jest zawierającego w sobie różne aspekty jego funkcjonowania, oczekiwane przez obywateli, a które nierzadko bywają sprzeczne. Jak wiadomo, ideały w przyrodzie nie występują. Gdyby się zmaterializowały, utraciłyby otoczkę marzenia, czegoś nie z tego świata, do czego się nieustannie dąży, a czego osiągnąć nie sposób. Tak więc i Państwo idealne, dobre dla wszystkich nie istnieje, jest bytem o charakterze utopijnym – niedościgłym marzeniem wielu bardzo różnych osób. Gdy więc ludzie marzą o dobrym Państwie, to niemal wszyscy mają swoje własne wyobrażenie tego, czym takie Państwo powinno, a czym nie powinno być. Istnieje przeto niepoliczalna liczba wyobrażeń, modeli i definicji dobrego Państwa. Gdyby, teoretycznie,

próbować realizować w praktyce odmienne, a nawet sprzeczne oczekiwania wobec Państwa, prowadzić by to mogło do jego paraliżu czy wręcz destrukcji. Każdy ma prawo marzyć o swoim dobrym Państwie, ale będąc członkami danego społeczeństwa, wszyscy powinni dążyć do tego, by ich Państwo spełniało chociaż minimalne, wspólnie akceptowane kryteria dobra i zła, dzięki którym dla większości obywateli byłoby ono przynajmniej Państwem znośnym.

Jak inni, i ja mam swoje wyobrażenie dobrego Państwa, takiego, w którym chciałabym żyć, z którym mogłabym się identyfikować. Gdy myślę o takim Państwie, to wyobrażnia podpowiada mi obraz stojącego na stabilnych, pewnych fundamentach gmachu. Jest to gmach solidny, w którym każdy mieszkaniec czuje się bezpiecznie, w którym chętnie się mieszka i z którym wiąże się życiowe interesy. W domu tym żyje się spokojnie i normalnie, nie straszą w nim demony – przede wszystkim pięć „M” – mesjanizm, martyrologia, mitomania, megalomania i manipulacja. Obok żyją życzliwi sąsiedzi, z którymi nie zawsze można i trzeba się zgadzać, ale z którymi wypracowuje się *modus vivendi*, na zasadzie „live and let live”, w granicach podstawowego, zrozumiałego dla większości prawa. Gmach z moich marzeń jest także estetyczny i wygodny dla codziennej egzystencji, przyjazny dla mieszkańców („users friendly”), w znaczeniu zarówno fizycznym jak i psychospołecznym, taki który wszyscy mogą nazwać „swoim domem”. Wspiera się on na trzech głównych filarach, o których poniżej piszę, wspominając tylko o pobocznych, choć też istotnych dla stabilności i jakości gmachu-Państwa wspornikach.

## Spółeczeństwo

---

Podstawą funkcjonowania mojego dobrego Państwa jest społeczeństwo obywatelskie. Nie ma bowiem szans na dobre Państwo, w jakimkolwiek sensie, społeczeństwo, które swojego Państwa nie szanuje, do którego, na zasadzie wzajemności, nie ma zaufania. I nie ma tu znaczenia, co było pierwsze – brak zaufania Państwa do obywateli czy obywateli do Państwa, bowiem tam, gdzie, podobnie jak w Polsce, występuje brak wzajemnego zaufania, funkcjonuje zasada „jak Bóg Kubie, tak Kuba Bogu”. Na pewno historyczne zaszczości wpływają na kształtowanie się relacji między obywatelami a władzą. Pora zastanowić się nad tym, jak długo w naszym polskim domu determinować one będą nie tylko sposób interpretacji przeszłości, ale i działań podejmowanych teraz i w przy-

słości, jak długo jeszcze (*quousque tandem abutere patientia nostra*) duchy przeszłości będą wpływać na kształtowanie się stosunków Państwo–obywatele i na charakter samego Państwa. Dobre państwa funkcjonują tam, gdzie są wspierane przez społeczeństwa obywatelskie, otwarte na innych i na nieuniknione we współczesnym świecie zmiany. Takich społeczeństw jest obecnie niewiele, a można odnieść wrażenie, że ich liczba się kurczy. Jedną z wielu przyczyn takiego stanu rzeczy jest coraz powszechniejsze zjawisko imigracji i nie zawsze udane programy integracyjne w społeczeństwach państw-gospodarzy. Drugą stroną medalu demograficznego jest emigracja – z mniej do bardziej przyjaznych obywatelom Państw. Ciągłe wyróżnić można społeczeństwa bardziej obywatelskie, identyfikujące się ze swoim Państwem, wspierające je, oraz społeczeństwa żyjące *obok* Państwa, jakby na jego marginesie, mało interesujące się tym, co się w nim dzieje. Obywatele takich społeczeństw są wobec działań Państwa na ogół bierni, co znajduje wyraz w słabym uczestnictwie w wyborach, w niechęci i nieumiejętności organizowania się, choćby dla podjęcia działań we własnym interesie. Wyjątek stanowią sytuacje, w których obywatele aktywizują się, bo uważają, że coś się im od Państwa należy – najczęściej za nic. To typowa postawa roszczeniowa, wskazująca na niezrozumienie powiązań między tym, co Państwo może oferować w danym momencie swoim obywatelom, a ich postawami i aktywnością lub biernością. Drugi przypadek, w którym obywatele potrafią wykazać się aktywnością ma miejsce wtedy, gdy działania Państwa odbierają oni jako zagrażające ich *status quo*. W takich relacjach Państwa ze społeczeństwem to pierwsze, w wielu przypadkach, postępuje autokratycznie, bowiem wypracowanie *consensusu* z obywatelami nierozumiejącymi i nieidentyfikującymi się z działaniami Państwa, nieakceptującymi zmian, których nie rozumieją, jest jak w przypadku Polski, coraz bardziej utrudnione. Należy zastanowić się przy tym, jaka identyfikacja obywateli z Państwem jest możliwa, pożądana i użyteczna, a jaka pozostaje tylko chwytliwym dla niektórych hasłem, odwołującym się przede wszystkim do resentymentów o charakterze plemiennym, stanowiąc podglebie ruchów nacjonalistycznych i ksenofobicznych, w niczym nie usprawniając funkcjonowania Państwa ani relacji międzyludzkich. Powtarza się często opinię, że demokratyczny ustrój, Państwo i społeczeństwo nie są idealne, ale nie wymyślono niczego lepszego. To, jak się wydaje, jest nie do końca prawdziwym twierdzeniem, bowiem istnieją od czasów starożytnych różne rodzaje demokracji, reprezentowane są one także we

współczesnych Państwach. Ciągłe inaczej wygląda demokracja w wydaniu np. skandynawskim, a inaczej w Państwach postkomunistycznych. Nie jest w pełni demokratycznym Państwem i społeczeństwem takie, w którym w praktyce większość bezwzględnie narzuca swoją wolę i przekonania mniejszości – choćby na papierze, w Konstytucji i w ustawach, zapisano najważniejsze zapisy ustrojowe. Nie jest też Państwem demokratycznym takie, które rzuca swoje dzieci, własnych obywateli, na żer dzikich praw rynku, nie zapewniając im socjalnego wsparcia.

W kontekście aktywności społecznej, wspomina się niekiedy o partnerstwie między obywatelami a aparatem Państwa. Trzeba zdawać sobie sprawę z tego, że ma ono charakter specyficzny, z tej prostej przyczyny, jaką jest nierównowaga sił obu partnerów. Z natury rzeczy Państwo jest partnerem silniejszym, rzecz w tym, by swoich przewag nad obywatelem na każdym kroku nie wykorzystywało. Inaczej pojęcie partnerstwa staje się sloganem, słowem wytrychem, który nie tyle otwiera drzwi dzielące obie strony relacji, ile raczej, nadużywane, te drzwi zamyka. Istotnym problemem jest też dystans władzy (Hofstede, 2011), gdzie fundamentalną kwestią jest to, jak dane społeczeństwo odnosi się do nierówności społecznych i, na ile akceptuje nierówny podział władzy. W dobrym Państwie nierówności dochodowe, decydujące o innych nierównościach, nie mogą być nadmierne, to znaczy współczynnik nierówności, zwany współczynnikiem Giniego, powinien być w skali 0 (duża równość) i 1 (duża nierówność), jak najniższy. W Polsce wynosi on według szacunków Banku Światowego ok. 0,341 (The World Bank Data, 2013), a np. w krajach skandynawskich ok. 0,25. Duże rozwarstwienie społeczne kłóci się z elementarnym poczuciem sprawiedliwości obywateli, powoduje, że duża ich część ma odczucie wykluczenia, źle czuje się w swoim Państwie i coraz częściej decyduje się je porzucić.

Spółczeństwo powinno stanowić kapitał społeczny Państwa, to jest „sieci powiązań wraz z dzielonymi normami, wartościami i porozumieniem, które ułatwiają współpracę wewnątrz grup i między grupami” (definicja OECD, 1998). Dla współpracy, porozumienia, niezbędne jest zaufanie. Poziom wzajemnego zaufania Polaków jest niski. Z *European Social Survey*, badań przeprowadzonych w 2006/2007 roku, wynikało, że 23% Polaków uważa, że „większości ludzi można ufać” (ESS, 2007). Wśród 17 krajów europejskich Polska zajęła w rankingu wzajemnego zaufania ostatnie miejsce. Dla porównania w krajach skandynawskich, w których tradycyjnie zaufanie wciąż jest najwyższe, odpowiedni wskaźnik wynosi od 66% do 77%. W powtarzalnym badaniu *Diagnoza spo-*

łeczna także wskazuje się na niski poziom zaufania w społeczeństwie polskim, a szczególnie wśród licznej grupy nazwanej przez J. Czapińskiego, *konserwatywnymi egalitarystami* – tylko 11% z nich ufa innym ludziom; w grupie *otwartych liberałów*, ufa innym 18%, a więc można przyjąć, że średni wskaźnik zaufania wynosi 12,2% (Czapiński, 2013). Brak zaufania rodzi niemożność współpracy, a jej brak nie pozwala na zbudowanie podwalin zaufania, zarówno między jednostkami, jak i między obywatelami a aparatem Państwa. Powstaje błędne koło, które ma swoje wymierne skutki ekonomiczne i społeczne. Na przykład, trudniej realizuje się przedsięwzięcia wymagające współpracy dużych, różnorodnych grup społecznych, a koszty transakcyjne takich działań są wyższe, bowiem potrzebna jest dla ich sfinalizowania pomoc prawników, kontrolerów i innych ekspertów, co wynika z konieczności stosowania zabezpieczeń różnego rodzaju.

Każde społeczeństwo powinno umieć współdziałać, współpracować dla dobra swego Państwa. Nie sprzyja wspólnym przedsięwzięciom ani wspomniane i rosnące rozwarstwienie społeczne, ani potęgująca się niemal w każdej dziedzinie życia rywalizacja. Potencjalnym wyjściem z pata, w jakim znajdują się grupy społeczne nieumiejące współpracować, jest podejmowanie działań o charakterze *kooperencji* – jednoczesnego konkurowania z niezbędną, dla wspólnego dobra (korzyści) dozą współpracy.

Obserwowane postawy i zachowania społeczne są świadectwem tego, jak żyje się w danym Państwie, czy postrzegane jest ono bardziej jako przyjazne obywatelom czy raczej jako aparat opresji. Kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego to proces – zadanie na pokolenia i, w związku ze wspomnianymi ruchami demograficznymi przyjmującymi nie spotykane w przeszłości rozmiary, coraz trudniejsze. Zmiana postaw i zachowań ludzkich wymaga pracy u podstaw – od edukacji rodzinnej do instytucjonalnej i musi mieć długookresowy charakter. W tym kontekście pokładam duże nadzieje w edukacji, wierzę w siłę sprawczą nauki, która rozprasza mgły i mroki umysłu. Wiedza pozwala jednostkom i grupom społecznym rozwijać się, doskonalić, patrzeć bardziej ku przyszłości niż oglądać się nieustannie na przeszłość, stawiać na aktywność zamiast na bierność, na wszechstronną innowacyjność, która wpływa na jakość życia społecznego i państwowego.

Wszystkie Państwa, także demokracje, są rządzone przez polityków. Na to, jaka ta polityka jest, wpływ powinni mieć obywatele – oni bowiem w demokratycznych wyborach decydują, komu oddają władzę ustawo-

dawczą i wykonawczą i oni są beneficjentami lub ofiarami późniejszych politycznych decyzji swoich wybrańców. Polityka w skali makro jest dość odległa od przeciętnego obywatela – większość społeczeństwa nie rozumie jej meandrów, nie identyfikuje się z nią, nie uczestniczy, czasem poza jednorazowym wysiłkiem związanym z obecnością na wyborach, w jej kształtowaniu. Ale przecież poza tą „wielką” polityką, istnieje także mikropolityka, którą J.C. Goldfarb nazwał *polityką drobnych spraw* (Goldfarb, 2007; 10–29). Zauważył on, że „interakcje społeczne wyznaczają kształt kultury politycznej i formują określony społeczny klimat”, a więc podkreślił potencjalną siłę i znaczenie akcji obywatelskich w demokratyzacji Państwa. H. Arendt uważała, że owa *polityka drobnych spraw* stanowi przeciwieństwo przymusu, jest urzeczywistnianiem się wolności (Goldfarb, 2007; 15). Można zatem twierdzić, iż aktywności społeczności w skali kraju czy mniejszych jednostek terytorialnych odnoszące się do przyziemnych nieraz, ale istotnych społecznie spraw mogą mieć większe znaczenie dla demokratyzacji Państwa niż niejedna, „wielka” akcja polityczna podejmowana przez rządy czy parlamenty.

Reasumując ten wątek, podkreśliśmy, iż dobre Państwo dobrym społeczeństwem stoi.

## Prawo

---

Drugim filarem, na którym wspierać się powinien gmach dobrego Państwa, jest dobre prawo. Stanowi ono podstawę działań wszystkich instytucji Państwa i rodzi prawa i obowiązki obywateli. Dobre prawo oznacza prawo stabilne, opracowywane na lata a nie *ad hoc* tworzone i co rusz zmieniane – „tam gdzie prawo niepewne, tam nie ma prawa” – (*ubi ius incertum, ibi ius nullus*); duch takiego prawa powiązany powinien być z odczuciami społecznymi (co nie znaczy, że musi być z nimi zawsze tożsamy), a jego litera – zrozumiała dla przeciętnego obywatela i jemu przede wszystkim służąca. Dobre prawo jest więc prawem *dla* a nie *przeciw* obywatelom. To prawo, które przejrzysto reguluje, ale nie przeregulowuje funkcjonowanie aparatu Państwa oraz powinności obywatelskie. Prawo, kształtując relacje między władzą a obywatelami, powinno być pomocne zarówno urzędnikom, którzy je stosują, jak i wszystkim interesariuszom, których jego materia dotyczy. Dobre prawo musi być napisane tak, by jego przepisy były jasne i nie można



ich było woluntarystycznie interpretować. W dobrym Państwie rządzić powinno prawo, a nie jego interpretacje. Nieosiągalnym marzeniem jest, jak się wydaje, prawo zwięzłe i racjonalne – począwszy od Konstytucji, poprzez ustawy a na aktach niższego rzędu skończywszy. Istotny jest sam proces tworzenia prawa. Dobre prawo to przepisy tworzone przez profesjonalnych legislatorów, w konsultacji ze specjalistami z dziedziny podlegającej regulacji. Nie zagłębiając się tutaj w szczegółowe rozważania o charakterze filozoficzno prawnym, podkreślić trzeba, iż istotą dobrego prawa jest, by wspomniany jego duch potrafił, gdy trzeba, zapanować nad jego materia, a władze Państwa związane były nie tylko *lex* ale i *ius* (Fletcher, 2002: 15–28), to jest zarówno przepisami stworzonymi przez decyzje prawotwórców, jak i prawem naturalnym, sprawiedliwością. Dla obywateli zasadnicze znaczenie ma głównie *Iustitia* – sprawiedliwość, bowiem „prawo/ustawa niesprawiedliwa, nie jest prawem/ustawą” (*lex iniustissima non est lex*). Nawet najlepiej napisane przepisy prawa nie decydują o jego odbiorze przez obywateli. O tym przesądza jego stosowanie w praktyce. Tak uważają Anglosasi, a ich system *common law* wynika z przeświadczenia, że prawem nie są same przepisy, ale to, jak one działają. Choć w Polsce obowiązuje inny system prawny, to także u nas powszechną opinię o prawie kształtuje praktyka jego stosowania – przede wszystkim zaś funkcjonowanie organów wymiaru sprawiedliwości – prokuratury i sądów, jak również innych instytucji działających na podstawie i w imieniu prawa np. komorników, notariuszy, urzędników itd. Prawo jest bowiem „sztuką stosowania tego, co dobre i słuszne” (*Ius est ars boni et aequi*) a „sprawiedliwość dla wszystkich (od zawsze) jest podstawą Państwa” (*iustitia civitatis fundamentum*), w szczególności Państwa dobrego.

## Administracja

---

Trzeci filar, na którym wspierać się powinno dobre Państwo, to sprawna administracja. *Administrare* – to znaczy być pomocnym, a więc administracja reprezentująca na co dzień Państwo wobec obywateli, powinna być dla nich przyjazna, ułatwiać im, a nie utrudniać załatwianie spraw. Być aparatem, w którym pracują urzędnicy, dla których obywatel jest w rzeczywistości, a nie na papierze, klientem, a nie douczliwym petentem, któremu mają pomagać i mu służyć; urzędnicy znający i umiejący stosować prawo dla dobra owego klienta, mający

swoją etykę zawodową i należycie reprezentujący swój urząd, a pośrednio swoje Państwo. Urzędnicy powinni być dla obywateli partnerami, a nie tylko reprezentantami władzy przemawiającymi do interesantów z wyżyn swojej niezachwianej pozycji i zajmowanego stanowiska; urzędnicy, którzy na równi z innymi obywatelami, ponoszą odpowiedzialność za swoje działania i zaniechania. Walka z „czterema jeźdźcami Apokalipsy”, o których pisał W. Kieżun (1998), nie zakończyła się powodzeniem. Można raczej powiedzieć, że oddziały owych jeźdźców zwiększają swoją liczebność, to znaczy, że liczba „grzechów” administracji jest większa. Obok gigantomanii, arogancji, korupcji i luksusomanii pełni się, między innymi, nadmierne upolitycznienie, asekuranctwo-zaniechanie, kumoterstwo, nepotyzm, pozorowanie pracy i działań, służalczość wobec organów władzy. Nieustannie obserwowanym zjawiskiem jest autonomizacja organów administracji – zaczynają one działać w szeregu przypadków w oderwaniu od tych, którym mają służyć i tylko tak i po to, by uzasadniać władzom niezbędność swojego istnienia. Produkowanie niezliczonych przepisów o wątpliwej jakości i przydatności skutkuje postrzeganiem administracji i jej przedstawicieli przez społeczeństwo jako zbędnej, a niekiedy nawet pasożytniczej instytucji.

Administracja w kontaktach z obywatelami musi posługiwać się, zgodnie z Konstytucją, językiem urzędowym, którym w naszym przypadku jest język polski. Nie ma to jednak być język urzędniczy, nowomowa niezrozumiała i dla obywateli i często także dla tych, którzy się nią posługują i ją tworzą. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdziła, że 30% obywateli wysyłających skargi do jej urzędu, skarży się, bo nie rozumie pism urzędowych do nich kierowanych, które zresztą wcale nie muszą być dla nich krzywdzące (Lipowicz, 2012). Jak zauważył W. Pisarek, w języku polskim załęgły się *kancelaryzmy* (język używany przez urzędników), *juryzmy* – język prawników, *scjentyzmy* – język naukowców oraz *brukselizmy* (Pisarek, 2013). Administracja musi być dostępna dla obywateli, którzy zgodnie z Kartą Praw Podstawowych UE (art. 41), a także z polskimi przepisami, takimi jak Kodeks postępowania administracyjnego (art. 8 i 9), mają do dobrej administracji prawo. Jednym z wykładników ważnego aspektu relacji między obywatelami a Państwem, jakim jest zaufanie, o którym była mowa wyżej, jest zaufanie obywateli do administracji i pracujących w niej urzędników. Warto tu przytoczyć wyniki badania (International, 2006) dotyczącego tego zagadnienia. Respondenci w różnych krajach proszeni byli o ustosunkowanie się do twierdzenia: „Można ufać większości

urzędników państwowych, że robią to, co jest najlepsze dla kraju”. Im wyższa wartość średniej dla danego kraju, tym niższy poziom zaufania (1 – zdecydowanie tak, 5 – zdecydowanie nie). Wyniki prezentuje tabela 1.

**Tabela 1.** Poziom zaufania do urzędników w wybranych krajach

Kraj	Średnia
1. Szwajcaria	2,66
2. Irlandia	2,71
3. Norwegia	2,94
8. W.Brytania	3,25
9. Słowenia	3,28
10. Hiszpania	3,30
12. Łotwa	3,35
13. Niemcy	3,36
15. Węgry	3,40
16. Szwecja	3,46
<b>20. POLSKA</b>	<b>3,64</b>

Źródło: International Social Survey Programme – Role of Government IV, 2006.

**Tabela 2.** Poziom zaufania do urzędników – wartości dla wszystkich badanych krajów

Wszystkie badane kraje	Średnia 3,34
Postkomunistyczne	3,60
Pozostałe europejskie	3,22
Pozostałe pozaeuropejskie	3,28

Źródło: International Social Survey Programme – Role of Government IV, 2006.

Jak widać z powyższych zestawień, w krajach byłego bloku radzieckiego zaufanie do urzędników, do administracji, *ergo* do władzy, do Państwa jest niższe niż w krajach, które „najlepszego z ustrojów” nie doświadczyły.

## Czym są „dobre Państwa” na świecie? Jak się je ocenia?

---

Wskazaliśmy wcześniej, że definicji „dobrego Państwa” może być nieskończenie wiele; od dawna jednak poszukuje się kryteriów, które, niejako z zewnątrz, obiektywnie, oceniałyby je pod względem spełniania przyjętych w danej ocenie kryteriów. Jak należy przypuszczać, są one, zdaniem autorów poszczególnych badań, wyznacznikami pozytywnymi, wskazującymi na właściwe i pożądane, godne rozpowszechniania, działania Państw. A więc Państwa zajmujące wysokie miejsca w danym rankingu to „dobre Państwa”, w przeciwieństwie do tych zajmujących dolne partie zestawień rankingowych. Jak się okazuje, w zależności od tego, jakie elementy bierze się pod uwagę w danej analizie, miejsca Państw w najbardziej znanych rankingach bardzo się różnią. Te najpopularniejsze rankingi to: Indeks HDI – *Human Development Index* (wskaźnik rozwoju społecznego) opracowywany przez ONZ; *The-where-to-be born Index* (gdzie najlepiej się urodzić) – według pisma „Economist”; Happy Planet Index (gdzie żyją najszczęśliwsi ludzie) – według Fundacji Economist; a w Europie – indeks AIC – *Actual Individual Consumption* (wskaźnik indywidualnej bieżącej konsumpcji) – według Eurostatu.

W badaniach The Economist (Sparkes, 2012) uwzględnia się takie wskaźniki jak: GDP, spodziewana długość życia obywateli, wolność polityczna, bezpieczeństwo pracy, klimat gospodarczy, równość płci. Decydują one, zdaniem autorów badań o generalnej jakości życia w danym Państwie, „stanowią poważną próbę pomiaru tego, jaki kraj zapewnia najlepsze szanse na zdrowe, bezpieczne i dostatnie życie w nadchodzących latach”. Zwraca uwagę fakt, że wśród 80 Państw, w których przeprowadzono analizy, połowa z 10 najwyższej notowanych, to Państwa europejskie, ale tylko jedno z nich – Holandia – jest Państwem unijnym. Najniższe wskaźniki zanotowano dla Ukrainy, Kenii i Nigerii.

ONZ-owski Program Rozwoju (UNDP) w swoich rankingach HDI prowadzonych od 1980 roku uwzględnia w ocenie Państw takie czynniki jak spodziewana długość życia, poziom edukacyjny społeczeństw oraz poziom dochodów obywateli, a także nierówności społeczne. W oddzielnych rankingach sporządzanych przez UNDP uwzględniających, na przykład, wskaźnik nierówności społecznych wiele miejsc w dolnych partiach rankingu zajmują Państwa postkomunistyczne (Mołdawia, Wietnam, Ukraina, Armenia, Mongolia, Bośnia i Hercegowina).

Wskaźnik Eurostatu – AIC – odnosi się do obecnego poziomu konsumpcji na głowę obywateli. Eurostat (2012) stosuje też do oceny

Państw wskaźnik dochodu narodowego brutto na głowę mieszkańca oraz poziom cen w danym kraju (GDP per capita, consumption per capita and price level indices), z tym że rankingi Eurostatu odnoszą się do państw członkowskich Unii Europejskiej. Szczegółowe dane znaleźć można na stronach Eurostatu, w rozbiciu na wyżej wspomniane wskaźniki.

No i wreszcie ranking Państw, w którym żyją najszczęśliwsi ludzie. Mierzy się w nim spodziewaną długość życia, dobrostan obywateli (samopoczucie) oraz kwestie ekologiczne (Happy Planet Index, 2012). Jak widać, ranking ten różni się zasadniczo od poprzednich zarówno pod względem branych pod uwagę czynników, jak i wyników – „zwycięskie” okazały się Państwa oceniane według bardziej ekonomicznych kryteriów, znacznie niżej.

Niezmiennie używany jest także w rozmaitych porównaniach wskaźnik PKB – produkt krajowy brutto – pokazujący, jaką wartość produktów i usług wytworzyła gospodarka danego państwa w określonym czasie.

W tabeli 3 pokazano, które z Państw w wybranych analizach porównawczych zasłużyły na ocenę dobrą.

**Tabela 3.** Rankingi wybranych Państw według różnych badań

PKB (na osobę)	HDI według ONZ (2013)	The-where-to-be- -born Index	Happy Planet Index
1. Katar	Norwegia	Szwajcaria	Kostaryka
2. Luksemburg	Australia	Australia	Wietnam
3. Singapur	Holandia	Norwegia	Kolumbia
4. Norwegia	USA	Szwecja	Belize
5. Brunei	Nowa Zelandia	Dania	Salwador
6. USA	Kanada	Singapur	Jamajka
7. Zjednoczone Emiraty Arabskie	Irlandia	Nowa Zelandia	Panama
8. Szwajcaria	Liechtenstein	Holandia	Nikaragua
9. San Marino	Niemcy	Kanada	Wenezuela
10. Holandia	Szwecja	Finlandia	Gwatemala
(45. Polska)	(39. Polska)	(33. Polska)	(71. Polska)

Źródło: opracowanie własne.

Gdy analizuje się powyższe i inne zestawienia podobnego rodzaju, powstaje pytanie – jak mają się te rankingi do rzeczywistej jakości Państw? Czy „dobrymi” Państwami będą, w uproszczeniu, bardziej te, które są bogatsze (dochód *per capita*, wydatki na cele społeczne itp.), czy raczej te, w których ludzie deklarują się częściej jako szczęśliwi? Ludzie nie wybierają sobie miejsca urodzenia; można jedynie spekulować, co zrobiliby świadomi, przyszli rodzice, mając możliwość wyboru Państwa urodzenia potomstwa – czy wybraliby te, w których dzieci mają szanse czuć się w przyszłości szczęśliwe, czy jednak te, które, teoretycznie, umożliwią im zdobycie lepszego wykształcenia, wyższe dochody, dostatnie życie. Zapewne każdy wybrałby według własnej miary szczęścia i tego, co jest dobre, a co złe.

## Zakończenie

---

Czy dobre Państwo jest z natury rzeczą utopią, fantasmagorią, wytworem idealistycznych umysłów? Wiele wskazuje na to, że dobre Państwo, opisywane w setkach dzieł przez wielu myślicieli na przestrzeni wieków – od czasów Platona i jego *Republiki*, poprzez Th. More’a i jego napisaną z przymrużeniem oka *Utopię*, Machiavellego z jego Państwem rządzonym przez omnipotentnego i najlepiej wiedzącego, co dla obywateli dobre, *Księcia*-manipulatora, Monteskiusza z jego trójpodziałem władzy w Państwie, do czasów koncepcji późniejszych, głównie filozofów i ekonomistów, jak np. Marx i jego szkoła, darwińscy, jak H. Spencer, postmarksiści ze szkoły frankfurckiej, A. Smith, solidaryści społeczni, jak Durkheim i in., transhumaniści – More i in. czy wreszcie alterglobaliści jak Chomsky, Bauman, Klein i in. – pozostanie jednak na zawsze bytem nieosiągalnym, egzystującym w sferze wyobrażeń i marzeń ich autorów. Nic w tym złego, ludzie muszą mieć marzenia, bez nich świat i życie człowieka byłoby nie do zniesienia. Rzecz w tym, że są marzenia duże i małe. Te duże przybierają nieraz postać teorii, czasem stają się załącznikiem ruchów społecznych „ruszających z posad bryłę świata”; realizacja tych małych leży w gestii jednostek. Każdy, mając swoją „małą ojczyznę”, może podejmować próby urzeczywistnienia swoich marzeń o dobrym Państwie przy pomocy dostępnych środków, na miarę własnych potrzeb i możliwości. To właśnie podejmowanie w praktyce życia codziennego *małych działań*, załatwianie *małych spraw* odzwierciedlających *małe marzenia*, nie zamykanie oczu na

otaczający nas świat, może przybliżyć każdego z nas do jego „dobrego Państwa”.

*I have a dream...*  
(M.L. King, 28.08.1963)

## Bibliografia

- Czapiński J. i Panek T. (red.) (2007; 2003). *Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków*, www.diagnoza.com (03.05.2013).
- European Social Survey (2007). <http://www.europeansocialsurvey.org/> (05.04.2013).
- Fletcher G.P. (2002). Na cześć Ius et Lex. Kilka refleksji nad pojęciem prawa. *Ius et Lex*, 1.
- GDP per capita, consumption per capita and price level indices* (2012). <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (02.04.2013).
- Goldfarb J.C. (2007; 2012). Polityka drobnych spraw + Media = Nadzieja przeciw beznadziejności; Polityka rzeczy małych: siła bezsilnych w mrocznych czasach. *Teka Komitetu Politologii i Stosunków Międzynarodowych* – OL PAN. Wrocław: Dolnośląska Szkoła Wyższa.
- Happy Planet Index (2012).
- Hofstede G., Hofstede G.J. i Minkov M. (2011). *Kultury i organizacje*. Warszawa: PWE.
- Human Capital Investment: An International Comparison (1998). Paris: CERI.
- Human Development Report (2013). <http://hdr.undp.org/> (28.03.2013).
- International Social Survey Programme (2006) *Role of Government IV*, <http://www.issp.org> (30.03.2013).
- Kieżun W. (1998). *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Kowanda F.C. (2013). Pieniądze szczęścia nie dają. *Polityka*, Edukator ekonomiczny, 7, 13.02.2013–19.02.2013: 42–43.
- Lipowicz I. (2012). Wystąpienie w czasie konferencji *Język urzędowy przyjazny obywatelom*, październik.
- Pisarek W. (2013). Wystąpienie w czasie debaty na temat Języka polskiego, Kancelaria Prezydenta RP, 20.02.2013.
- Sparkes M. (2012). Which are the best countries to be born in? *The Telegraph*, 22.11.2012, <http://www.telegraph.co.uk> (30.03.2013).
- The Where to Be Born Index (2013), *Forbes*, www.forbes.com, 19.09.2015.
- The World Bank Data (06.04.2013). [data.worldbank.org](http://data.worldbank.org).





Wanda Maria Kaczyńska

---

# DOBRE PAŃSTWO

## – ASPEKTY PRAKSEOLOGICZNE I ETYCZNE

---

*Pamięci Profesora Adama Podgóreckiego  
i Doktora Jerzego Kubina*

### 1. Słowo wstępne

---

[...]¹

### 2. Status logiczny i rozmaite znaczenia słowa: dobry/e

---

Występujące w tytule mojego tekstu słowo „dobre” jest określeniem oceniającym, wartościującym, nieobojętnym aksjologicznie, normatywnym, a nie opisowym, deskryptywnym. Uwzględnione zaś przeze mnie dwa aspekty owej „dobroci” wskazują na dwa znaczenia powyższego oceniającego terminu.

Pierwszy aspekt wskazuje na „dobroć” rozumianą jako „sprawność” (skuteczność działania). Słowo to użyte w tym znaczeniu znajdujemy np. w tytule klasycznego dzieła twórcy prakseologii (przedstawiciela znanej w świecie filozoficznej szkoły lwowsko-warszawskiej), Tadeusza

---

<sup>1</sup> Skróty pochodzą od Redakcji.

Kotarbińskiego (1886–1981), *Traktat o dobrej robocie* (1955 i wydania następne, np. wyd. cyt. 1975). Autor już na początku rozdziału pierwszego doprecyzowuje, że „chodzi tu o **technikę** [podkr. W.K.] dobrej roboty (...)”. Drugi zaś uwzględniony w tytule aspekt wskazuje na „dobroć” rozumianą jako „etyczność”. Tak użył tego słowa np. światowej sławy polski (choć piszący głównie po niemiecku, gdyż we Fryburgu Szwajcarskim) filozof-logik Józef Maria Bocheński (1902–1995), gdy konstatawał, że najważniejsze jest „być dobrym (w znaczeniu: etycznym, cnotliwym, tj. dzielnym etycznie) człowiekiem” (1995: 71).

Rodzi się zatem pytanie o to, w jakim znaczeniu o „dobrym” państwie myślimy i mówimy, gdy nadajemy taki tytuł powtórzonej po jedenastu latach konferencji i w jakim znaczeniu „dobrego” państwa oczekujemy. **Technika**, do której Kotarbiński sprowadza pojęcie „dobrej” jako „sprawnej” roboty (czym zajmuje się prakseologia) bywa przeciwstawiana **etyce**. Ale czy tak być musi? Czy są to rzeczywiście pojęcia obejmujące przeciwstawne i wzajemnie się wykluczające obszary zjawisk i właściwości?

[...] Profesor Witold Kieżun, w swym wprowadzającym wystąpieniu nawiązał do prakseologicznego rozumienia określenia „dobre państwo” jako „sprawne państwo”. Jednak zarazem przypomniał o trzech „E” jako o kluczowych rodzajach właściwości tak ujmowanej „dobroci” jako „sprawności” państwa, mianowicie o jego efektywności, tj. osiągnięciu założonych celów, ekonomiczności, tj. minimalizacji kosztów, i wreszcie o etyczności, podkreślając konieczność odwołania się do „chrześcijańskiej oceny moralnej” (zwłaszcza wskazywał nauczanie Jana Pawła II i „etos Solidarności”).

W następnych punktach mej wypowiedzi przypomnę zatem, że – z jednej strony – to właśnie polscy prakseolodzy (a także badacze penetrujący etykę biznesu) niejako obalili zasadność i sens powyższego przeciwstawienia technika–etyka, ukazując związki, a niekiedy zbieżność, a nawet tożsamość obu aspektów „dobroci”: prakseologicznego i etycznego. A zarazem przypomnę, że – z drugiej strony – m.in. polscy etycy pewnej orientacji poznawczej „etyczność” czy „moralność” (te na ogół różnicowane terminy – etyka ma oznaczać system lub naukę, a moralność postępowanie – tu traktuję synonimicznie) ujmują jako „sprawność”, nawet językowo zbliżając do siebie te dwie perspektywy.

Tak więc stawiam sobie za cel i postaram się uwypuklić tę oczywistą prawdę, że „dobre państwo” ma także wymiar etyczny i że choć my, ludzie nie jesteśmy aniołami, to zarazem nie mamy prawa lekkomyślnie

i bezdusznie nie zwracać uwagi, pomijać i zwalniać się z myślenia i postępowania także, a może nawet przede wszystkim, w kategoriach etyczności.

### 3. Podejście, punkt widzenia, perspektywa prakseologiczna

---

Teoretyczne podstawy rozumienia słowa „dobry” jako „sprawny” stanowi, jak już wspomniałam, myśl rdzennie polską (choć jej elementy mają pewne odpowiedniki w piśmiennictwie Zachodu: Jan Zieleniewski (1901–1973) (zob. Zieleniewski, 1969), jej polski inicjator, uważany za „twórcę praktycznej teorii organizacji”, będący jednym z najbardziej znanych kontynuatorów myśli prakseologicznej Tadeusza Kotarbińskiego, jak również Tadeusz Pszczołowski (1978) czy Stefan Ziemiński (1973) przytaczają *Cykl działania zorganizowanego* Henry’ego Le Chatelliera z 1936 roku, choć podkreślają też, że Adam Podgórecki (1925–1998) (zob. 1962: 36), niezależnie sformułował analogiczny „tok postępowania celowościowego”). Myśl ta w swoim czasie nowatorska (choć z perspektywy dnia dzisiejszego już dawna, bo aż z połowy, a nawet z początku ubiegłego stulecia) – to **prakseologia** i z nią związana (czy z niej wyrosła) **teoria organizacji i zarządzania** (T. Kotarbiński, J. Zieleniewski, T. Pszczołowski, W. Kieżun). Nauka ta, nazywana przez jej twórcę „logiką czynu”, ma też wiele powiązań i odniesień do innych dyscyplin filozoficznych, a także do nauk szczegółowych.

Pragnę tu nie tylko przypomnieć, lecz także dowartościować zapomniane podejście prakseologiczne. Zwykle chyba bardziej wiąże się je z wartościami instrumentalnymi, na co zdaje się wskazywać akcentowanie walorów technicznych działania oraz jego skuteczności, a ponadto właśnie stechnicyzowany aparat pojęciowy tej nauki, koncentrującej się na tworzywie i wytworach, na środkach do celu, na procedurach, strategiach, metodach, technikach. A jednak np. we wprowadzającym wystąpieniu profesora Kieżuna na pierwszym miejscu wyakcentowane zostały megacele, ujmowane wręcz jako misja, a więc zapewne autonomiczne. Także w pracach dawnych prakseologów mówi się np. o mistrzostwie jako działaniu w najwyższym stopniu sprawnym, tj. nie tylko skutecznym, lecz także „dokładnym, starannym, poprawnym, ekonomicznym”, nie zaś „rutynowym, niedołęznym, opieszalym, bezsilnym, niekompetentnym” (Pszczołowski, 1976: 225). I mistrzostwo, i opisujące je przymiotniki zdają się wyrażać już nie tylko instrumentalne,

lecz także autonomiczne aspekty wartości. Samo zaś pojęcie mistrzostwa nasuwa wręcz skojarzenie ze szczegółowo i wielostronnie analizowanym przez Władysława Tatarkiewicza (1886–1980), bynajmniej nie kojarzonym z wartościami instrumentalnymi, pojęciem doskonałości (1976).

A czyż wyżej przytoczone za Tadeuszem Pszczołowskim cechy będące przeciwieństwem mistrzostwa: „rutyna, niedołęstwo, opieszałość, bezsilność, bezradność” (te najjaskrawiej są obecnie widoczne w już kilkuletnim procesie wyjaśniania tragedii smoleńskiej), a zwłaszcza brak wiedzy i kompetencji, nie stanowią trafnej charakterystyki działań powoływanego przez – wiele lat dominującą – partię polskiego rządu, dla którego to nie kwalifikacje i kompetencje (gdy np. ministrem skarbu jest archeolog śródziemnomorski, egiptolog, a przewodniczącym komisji obrony narodowej – entomolog) stanowią kryterium nominacji, lecz m.in. atrakcyjność medialna (np. ministrów spraw zagranicznych, sportu czy infrastruktury, nie mówiąc już o premierze) [...]. Jeden z niepoprawnych politycznie, bardzo poczytny pisarz i publicysta stwierdził nie tak dawno, że zatrudniani wszędzie członkowie i zwolennicy partii rządzącej to wcale nie są źli ludzie, tylko po prostu na niczym tym, co robią, kompletnie się nie znają (przychodzi na myśl np. tak krytykowana przez architektów koncepcja, technologia i wykonawstwo budowy drugiej linii metra w Warszawie) [...].

Trzeba o tym przypominać, gdyż nie byłoby takiej degrengolady państwa polskiego, gdyby nie celowe fizyczne eliminowanie polskich elit (Katyń, mordowanie żołnierzy podziemnej Armii Krajowej, Żołnierzy Wyklętych, tysiący bohaterów, ofiar komunistycznego terroru, dopiero dziś ekshumowanych, m.in. na warszawskiej Łączce [...]) oraz próby niszczenia ich autorytetu w zbiorowej pamięci, przez ich kłamliwe pośmiertne znieważanie, a także usuwanie politycznie niepoprawnych (m.in. uczonych, pisarzy, artystów) ze współczesnego życia publicznego, np. przez stosowanie przemysłu pogardy (jak wobec poległego 10 IV 2010 roku prezydenta RP), i ze sfery medialnej (np. przez blokadę informacji o ważnych działaniach jedynej znaczącej opozycji).

Gdy więc myśli się i mówi o „dobrym państwie”, warto sięgać do osiągnięć polskiej prakseologii, zwanej też „ogólną teorią organizacji”, w tym do „stanowiących jej kościec”, jak pisze Kotarbiński (1975: 131), jej podstawowych zaleceń, które zasługują na przypomnienie, gdyż nic nie straciły na aktualności. Warto zatem przywołać owe zalecenia prakseologiczne (bywają one ustopniowane hierarchicznie, ze względu

na stopień ich ogólności, a więc ujmowane jako: zasady, reguły, dyrektywy). Kotarbiński omawia je w czterech następujących działach: ekonomizacja działań, tj. czynienie ich oszczędniejszymi bądź wydajniejszymi; ich preparacja, tj. przygotowanie, a więc np. uwzględnianie prawidłowości mówiącej o tym, że im lepiej zaplanujemy i przygotujemy działanie, tym łatwiej, szybciej i lepiej je zrealizujemy; ich instrumentalizacja, a więc przygotowanie i korzystanie z odpowiednich narzędzi i aparatury; i wreszcie organizacja działań złożonych wielopodmiotowych, a więc usprawnienia integracyjne, koordynacyjne i koncentracyjne. Czyż aktualne problemy, np. w dziedzinie budowy dróg i autostrad, stadionów, czy drugiej linii warszawskiego metra, (mające też swój drastyczny wymiar moralny), nie stanowią [...], jaskrawego przykładu nieuwzględniania, brutalnego łamania tych wszystkich elementarnych prakseologicznych zasad czy zaleceń?

Przychodzi na myśl też, na przykład, sformułowana w ramach prakseologii zasada minimalizacji interwencji. Warto odnieść ją do współczesnych dyskusji politologów, ekonomistów, socjologów oraz teoretyków zarządzania na temat optymalnych rozmiarów interwencjonizmu państwowego, a w tym na temat postulatu taniego państwa, kontrastującego z wciąż postępującym rozrostem – wbrew obietnicom przedwyborczym oraz tym składanym przez premiera w jego kolejnych, rozlicznych i rozwlekłych *exposé* – biurokracji, przybierającej już monstrualne bizantyjskie rozmiary, charakterystyczne dla społeczeństw postkolonialnych (zob. np. Kieżun, 2012, który zna z autopsji takie społeczeństwa, gdyż dziesięć lat kierował ONZ-owskim programem modernizacji w Afryce Centralnej). Jednak postulowana przez znawców tej problematyki optymalizacja nie może też oznaczać – niczym oprócz pozornych oszczędności nieuzasadnionego – wycofywania się państwa i zręczania przez nie odpowiedzialności z siebie w obszarach kluczowych dla obywateli, takich jak ochrona zdrowia, oświata, nauka, kultura. Wiele powyższych, podstawowych, konstytucyjnych obowiązków państwa przerzuca się na samorzady, lecz bez jednoczesnego przesuwania niezbędnych środków budżetowych na owe niższe szczeble administracji i zarządzania (czego skutkiem jest obserwowana od pewnego czasu masowa likwidacja szkół, bibliotek, a także połączeń komunikacyjnych, urzędów pocztowych, posterunków policji, sądów, co i tak wyludniająca się prowincję – w związku z prowadzeniem polityki metropolitalnej, a nie zrównoważonego rozwoju oraz w związku z masową emigracją młodych – zamienia w pustynię).

Przykłady takiego łamania zasad, nieuwzględniania zaleceń prakseologicznych, a zatem niesprawności państwa, można by mnożyć w nieskończoność.

#### 4. Podejście, punkt widzenia, perspektywa etyczne

---

##### 4a. Przykłady „dobrego”/„złego” etycznie funkcjonowania państwa i globu (próby przekładu opisowego języka nauk społecznych na wartościujący język etyki)

Ale przecież zarówno powyższe, jak i wiele innych przykładów z życia współczesnego – budzących zainteresowanie nie tylko „zwykłych” (acz przytomnych i nie bezmyślnych) ludzi oraz publicystów, lecz także (nie konformistycznych, nie „lemingów”, jak się ich dziś nazywa, lecz odważnych) naukowców – urągają nie wyłącznie zasadom prakseologicznym, lecz nade wszystko zasadom etycznym i wręcz elementarnemu poczuciu przyzwoitości.

Od czego zaczął się obecny kryzys? Od upadku jednego z amerykańskich, o światowej randze banku ruszyła fala amerykańska, która rozprzestrzeniła się dalej na cały świat i dotarła również do Polski. Zło (zob. Kaczyńska, 2007) etyczne (niczym niepohamowana pycha, buta, egoizm, chciwość, pazerność, chęć bogacenia się za wszelką cenę, po trupach, przy kompletnym nieliczeniu się z innymi, braku odpowiedzialności za nich) legło więc u podłoża światowego kryzysu ekonomicznego i nie tylko, gdyż związane z zagrożeniem istnienia naszej cywilizacji.

Już dawno temu studenci podyplomowi w IPSiR UW, legitymujący się rozmaitym, także ekonomicznym wykształceniem, nauczyli mnie, że dziś na świecie (wyłączając nieliczne kraje totalitarne, zwane zbójczkami) panuje nie tyle kapitalizm, co raczej monetaryzm. Czy więc w erze globalizacji można jeszcze mówić o „dobrym” lub „złym” państwie? Czy tradycyjne państwo narodowe (a trzeba pamiętać, że dziś przymiotnika tego używa się głównie na oznaczenie cech kulturowych, nie etnicznych) ma jeszcze coś do powiedzenia? Czy raczej wkrótce trzeba będzie mówić tylko o jakimś monstrualnym, globalnym „państwie światowym”? Światem głównie wszak rządzą nie posiadacze wielkiego kapitału, lecz raczej wielcy, światowi bankierzy, jako „banksterzy” (w tym tzw. towarzystwa finansowe, o których teraz tak głośno w związku z odsłonięciem „wielkiego oszustwa”, funkcjonującego pod nazwą



Otwarte Fundusze Europejskie – OFE). Udział w zdemaskowaniu go ma zwłaszcza specjalistka Szkoły Głównej Handlowej w dziedzinie finansów i rynków międzynarodowych, profesor Leokadia Oręziak, a także profesor Ryszard Bugaj; oni to używają przytoczonego powyżej w cudzysłowie rzeczownika.

Przyjrzyjmy się naszym miastom, ulicom. Znikły fabryki, warsztaty, sklepiki (nawet kawiarenki zostały wyparte przez „sieciówki” z papierowymi kubkami), a dominują przeróżne banki z całego świata (no i jeszcze markety światowych marek). Centralne położenie Polski, na mocy decyzji tego specyficznego światowego rządu (bankowego – dziś mówi się o decyzjach trojki, na którą składa się Komisja Europejska, Europejski Bank Centralny i Międzynarodowy Fundusz Walutowy, a więc rząd światowy, a przynajmniej europejski – to nie jest już wymysł „oszołomów” ani „spiskowej teorii dziejów”) skazało ją na pełnienie funkcji wielkiego centrum bankowego i handlowego, niejako światowego lombardu i bazaru, w dodatku zwolnionego z płacenia w Polsce podatków.

Dzieje się to przy jednoczesnej, planowej i systematycznej likwidacji, pozbywaniu się kolejno:

- własnych mediów (wolność wypowiedzi i równe traktowanie np. nadawców pozostawia wiele do życzenia, czego symbolem jest dyskryminowanie TV Trwam przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, nie mówiąc już o dominacji w publicznej telewizji ogłupiającej rozrywki zamiast budującej kultury),
- banków i centrów przemysłowych: stoczni, kopalni, hut (ostatnio przerwano budowy konwencjonalnych elektrowni),
- wielkich fabryk, jak np. Państwowej Fabryki Wagonów – PaFa-Wag-u, Zakładów Cegielskiego czy Fabryki Samochodów Osobowych, w tym niedawno okazałych udziałów w zakładach chemicznych (w grupie Polskie Azoty, zagrożonej, podobnie jak polski koncern miedziowy KGHM, tzw. wrogim przejęciem przez rosyjski koncern Akron),
- małych przedsiębiorstw, jak np. cukrowni, rybackich firm rodzinnych,
- i na koniec ziemi – za pośrednictwem ludzi podstawionych, tzw. słupów.

Dla doraźnego łatania „dziury budżetowej”, która wciąż się w zaskazującym tempie powiększa (co obrazuje galopujący elektroniczny

licznik umieszczony przez prof. Leszka Balcerowicza w centrum Warszawy), następuje planowa wyprzedaż za grosze majątku narodowego, coraz to kolejnych „rodowych sreber”. Wyprzedawane jest wszystko, za przysłowiową złotówkę, obcemu kapitałowi, który kupuje (tzw. wrogie przejęcie) w celu likwidacji dla pozbycia się konkurencji. Polacy mogą być zatrudniani jedynie jako tania siła robocza w montowniach (też zresztą w czasach kryzysu likwidowanych, lub ograniczających produkcję i zatrudnienie, jak np. ostatnio zakłady Fiata, gdyż kapitał ma jednak narodowość), gdzie składane są z części, niekiedy gorsze, wyroby zachodnie. Obecnie właśnie zamierzona jest kolejna likwidacja: polskiego przewoźnika kolejowego i lotniczego (po wyeksploatowaniu tego ostatniego przez ludzi spec-służb). Wiele tych likwidowanych dzieł techniki opartych było na oryginalnej polskiej myśli naukowej i przedsiębiorczości (która teraz jest wysysana przez światowe centra naukowe lub/i masową emigrację; badacze wyliczyli, że emigracja po 2004 roku spowodowała w Polsce ubytek ludności równy ostatniemu wojennemu, lecz jeszcze bardziej wybiórczy, z akcentem na najlepszych). Ponadto sądy, prokuratury, urzędy państwowe niszczą (drastycznie pokazując to wzbudzający wielkie zainteresowanie film Ryszarda Bugajskiego *Układ zamknięty*) podstawę gospodarki, jaką stanowią małe i średnie przedsiębiorstwa, co prowadzi do wzrostu i tak już wielkiego bezrobocia wśród młodych.

Do tych przykładów dorzucimy jeszcze tzw. piramidy finansowe (do nich zalicza się też wspomniane OFE), których najbardziej znanym ostatnio przykładem była głośna, lecz nienapiętnowana (ze względu na udział w niej ludzi z rządu), afera Amber Gold.

Wspomnijmy też o innych patologicznych społecznie i nagannych moralnie zjawiskach: o masowej korupcji (np. afera hazardowa), w której rozmiarach Polska plasuje się na niechlubnym, bardzo wysokim miejscu; o tzw. przekrętach, np. głośnych niedawno dotyczących handlu stalą czy kolei śląskich; o „kręceniu lodów”, jak to nazwała była (przez polski sąd najpierw skazana, lecz później, wbrew wszystkiemu, uniewinniona) posłanka partii rządzącej, gdy mówiła o zaplanowanym bogaceniu się, uwłaszczaniu na majątku narodowym służby zdrowia (dziś zamienionej na „świadcząca usługi” „ochronę zdrowia”), będącym własnością nas wszystkich, także tych umierających z braku leków w państwowych szpitalach. Wspomnijmy o układach, tj. klikach, sitwach, bandach, szajkach, mafiach, a więc o tzw. przestępcach w białych kołnierzykach, ukrytych za ich ciemną liczbą; o opieszałości i pozor-

nej tylko niezależności, a właściwie dyspozycyjności wobec rządzących polskiego sądownictwa (niedawna afera sędziego na telefon, bezzasadne przetrzymywanie w aresztach bez sądu np. niepoprawnych politycznie kibiców, m.in. Piotra Staruchowicza, oraz twórcy strony internetowej, trwający już kilkanaście lat proces europoła, który czynnie przeciwstawił się znieważaniu Jana Pawła II przez pseudoartystę), przy jednoczesnej kompletnej bezkarności winnych (np. niezwykle łagodne potraktowanie mafii pruszkowskiej, ułaskawienie odpowiedzialnych za masakrę robotników w grudniu 1970 roku, o której opowiada odważny, mający wielką oglądalność, film Antoniego Krauzego *Czarny czwartek*, nie mówiąc już o bezkarności odpowiedzialnych za tragedię smoleńską i za jej pozorne tylko wyjaśnianie).

Wspomnijmy niewyobrażalne rozwarstwienie społeczne, którego jaskrawym symbolem są głodne dzieci (a jest ono związane ze wskazaną już wyżej polityką metropolitalną, zamiast zrównoważonego rozwoju); wspomnijmy zapaść w służbie zdrowia wciąż narastającą, za sprawą nie tylko braku pieniędzy, lecz także coraz gorszych rozwiązań organizacyjnych. Zrujnowanie, przez sprywatyzowanie, systemu medycznej opieki weekendowej i nocnej zaowocowało kilkoma zgonami małych dzieci, tak jakby władze nie znały banalnej, przekazywanej w rodzinach prawdy o piorunująco szybkim rozwoju choroby u najmłodszych, a więc o konieczności natychmiastowej interwencji medycznej.

Wspomnijmy też upadek polskiego systemu oświaty (gimnazja, nauczanie „pod testy”, sześciolatki), braki w edukacji, nie tylko historycznej, lecz także np. matematycznej. Te ostatnie są konsekwencją trzypokoleniowej – tyle trwało zaniechanie matury z matematyki – luki w porządnym wykształceniu w tej podstawowej dziedzinie, zwanej „królową nauk”, co z kolei skutkuje deficytem inżynierów<sup>2</sup>.

No i na koniec, choć to bodaj najważniejsze, wspomnijmy jeszcze bardziej podstawowe, niż to powodowane brakiem polityki zdrowotnej,

---

<sup>2</sup> Gdy słuchałam ongiś w polskim radiu wypowiedzi – skarg adiunktów z dziedziny nauk ścisłych, nierzadko wybitnych wynalazców, w Polsce blokowanych w swych awansach przez „zasiedziały”, zazdrośnie strzegących swych stanowisk, starych pracowników tzw. samodzielnych, myśl biegła niemal ku tzw. spiskowej teorii dziejów, gdyż opisywane przez owych wynalazców postęпки robiły wrażenie celowego działania na rzecz wspomnianego tu wyżej likwidowania polskiej myśli naukowo-technicznej i – w konsekwencji – polskiego przemysłu. Towarzyszy temu masowa likwidacja szkół, nie mówiąc już o fikcyjnej tylko bezpłatności edukacji, czego jednym z jaskrawych, oburzających, lecz wciąż nieposkromionych, przejawów jest biznes podręcznikowy!

zagrożenie substancji bytowej, biologicznej narodu, jakie stwarza kompletny brak, a raczej dramatycznie negatywna (np. monstualnych rozmiarów VAT na produkty dziecięce) polityka demograficzna, nieuchronnie prowadząca do wyludnienia Polski<sup>3</sup>. Brak polityki prorodzinnej, a nawet polityka antyrodzinna, obejmuje też np. zabieranie w majestacie prawa dzieci rodzicom, m.in. wskutek przystąpienia, wbrew społecznym protestom, do lansującej politykę gender i gejowską (powszechnie stosowany skrót LGBT, tzn. lesbijki, geje, bi- i transseksualiści, obejmuje wszak więcej rodzajów wynaturzeń) konwencji o przeciwdziałaniu tzw. przemocy w rodzinie. To zaś – wraz z popularyzacją finansowanego z naszych podatków zapłodnienia *in vitro* – ma nie tylko obniżyć rangę małżeństwa i rodziny oraz sprzyjać podejmowaniu aktów „upaństwowienia” dziecka, lecz także ma m.in. związkom gejowskim dostarczyć kolejnej przyjemności: „posiadania” dzieci (pewien znany mimo młodego wieku dziennikarz śledczy związany z Unią Polityki Realnej wyliczył, jak wielkie pieniądze będą mieli do zagospodarowania „witraże” – jak nazywa się właścicieli specjalizujących się w tych zabiegach klinik, oraz przewiduje finansową „afere tysiąclecia”, gdyż planowana, zresztą niekonstytucyjna, bo pozaparlamentarna, regulacja prawna, jego zdaniem, stwarza dla „vitro biznesu” „monstualne pole do nadużyć”). A nieuchronne – jak wyliczyli znawcy problemu (jeśli nie nastąpi poprawa teraz, w momencie postsolidarnościowego wyżu demograficznego, którego przedstawiciele za jakiś czas wyjdą z wieku rozrodczego lub wemigrują) – wyludnienie Polski lawinowo pociągnie przecież za sobą całkowity upadek ekonomiki, a więc anihilację naszego narodu, gdyż w następnych latach, jeśli Unia Europejska lub inne globalne centra decyzyjne będą wymuszać politykę prodemograficzną, by na powrót zaludnić teren naszego kraju, będziemy już dofinansowywać imigrantów!

Czy powyższe przykłady szkodliwej, raczej ze względu na realizowane cele i osiągnięte skutki, a zatem nieetycznej (a nie nieskutecznej, a więc prakseologicznie niesprawnej) polityki społecznej państwa nie wymagają oceny, osądu raczej etycznego, a nie sprawnościowego? Czyż nie nakazują stawiać pytania, czy prowadzące taką politykę państwo jest „dobre”, czy jednak „złe” w sensie nie tyle sprawnościowym, co raczej etycznym?

---

<sup>3</sup> Zob. rozdział autorstwa dr Marzeny Piotrowskiej-Trybull i prof. Stanisława Sirko w niniejszym tomie.

Również sposób funkcjonowania globalnej gospodarki – handlowej i (zwłaszcza) monetarnej – w której wielkie, światowe fortuny buduje się na prowadzeniu obrotu, transakcji handlowych i (głównie) finansowych i na czerpaniu zysków z pobieranych od nich niemałych opłat (procentów), czyż nie domaga się osądu etycznego, a nie skutecznościowego, sprawnościowego? Dodajmy jeszcze inne powszechne niemoralne zjawisko, oprócz wspomnianego już wyżej niepłacenia podatków przez światowe koncerny w opanowanych przez nie krajach „postkolonialnych” (jak o krajach naszego regionu, w tym o Polsce, mówi profesor Witold Kieżun), jakim jest lokowanie przez najbogatszych swych dochodów w tzw. rajach podatkowych, w których bankach później światowa finansjera opodatkowuje depozyty, ratując w ten sposób nie tyle Cypr (czy Portugalię, Hiszpanię, Włochy), ile raczej banki niemieckie. Czyż nie należy zatem pytać o „dobre” czy raczej „złe” państwo światowe (a więc w skali mega-makro) – nie w sensie sprawnościowym, lecz nade wszystko etycznym?

Gra na giełdzie, tzw. spekulacje (dawniej było to określenie pejoratywne) finansowe, pożyczanie na procent, a więc lichwa (kiedyś, dawno temu, jeszcze przed kryzysem, pewna studentka pracująca w warszawskim oddziale dużego zagranicznego banku, opowiadała mi o strategiach i technikach podsuwania, zwłaszcza młodym klientom, coraz to nowych kredytów, a w odpowiedzi na moją uwagę o niebezpieczeństwie takiej spirali zadłużania się przekonywała, że teraz jest taki styl życia. Najwyraźniej była wyszkolona, by takimi argumentami zdobywać naiwnych klientów) – wszystko to, wraz z oszustwami, jak w przypadku OFE czy Amber Gold, i innymi kłamstwami, w rozmaitych systemach etycznych i religijnych (zob. Libiszowska-Żółtkowska, 2010) jednoznacznie traktowane jest jako zło moralne. A mające miejsce w Polsce przy budowie autostrad do dziś niewypłacenie zarobionych pieniędzy podwykonawcom (dodajmy: przy jednoczesnym wypłacaniu bajorńskich sum premii i nagród z budżetu państwa nadzorującym menedżerom) w języku etyki określane jest jako „zatrzymywanie zapłaty pracownikowi”. W Katechizmie zaś (razem z „umyślnym zabójstwem”, również nienarodzonych, oraz z „grzechem sodomskim”, tj. m.in. z tak obecnie lansowanym współżyciem homoseksualnym, a także ze, związanym z zasygnalizowanym tu już monstualnym rozwarstwieniem społecznym i majątkowym, „uciskaniem ubogich, wdów i sierot”) zaliczone jest do kategorii jeszcze cięższych grzechów niż znane nam wszystkim, choćby z pięknego cyklu filmów Krzysztofa Kieślowskiego (1941–1996),

„siedem grzechów głównych”, mianowicie do powyższych czterech rodzajów „grzechów wołających o pomstę do nieba”! Tłumaczenie brakiem przepisów prawnych tak skandalicznych niegodziwości, skutkujących nierzadko bankructwem (dotyczy to też np. kupców i firm zlokalizowanych przy dwóch ważnych ulicach: Świętokrzyskiej i Targowej, zamkniętych na lata z powodu niefachowego poprowadzenia drugiej linii warszawskiego metra) i – w ślad za tym – brakiem środków do życia dla rodziny, co bywa przyczyną samobójstw doprowadzonych do skrajnej rozpaczki mężów i ojców, jest czymś niepojętym i zdaje się świadczyć o zaniku podstawowego atrybutu człowieczeństwa – sumienia.

Przywołano tu, idąc tropem rozważań profesora Witolda Kieżuna, który *expressis verbis* odwołuje się do etyki chrześcijańskiej (zwłaszcza do nauczania Jana Pawła II i do etyki Solidarności), z niej m.in. wywodzące się pojęcie „grzechu”. Ale twórca nie tylko prakseologii, lecz także własnej koncepcji etyki niezależnej, Tadeusz Kotarbiński, używa analogicznych, wartościujących, oceniających pojęć, gdy mówi o postępowaniu zasługującym na szacunek, tj. czciogodnym i przeciwstawia je zachowaniu zasługującemu na pogardę, tj. haniebnemu.

#### 4b. Etyka a prawo, ekonomika i polityka

Dlaczego powszechnie nie myślimy i nie mówimy o tym wszystkim w kategoriach etyki (jak tu wyżej zaprezentowano)? Być może jedną z przyczyn jest to, że etyka jest ujmowana jako dziedzina należąca do filozofii, a także jako domena religii, a nie nauki. Jednak zaprzeczają temu osiągnięcia zwłaszcza polskich (często znanych i cenionych w świecie) „etyków niezależnych” (szczególnie Marii Ossowskiej, 1896–1974), uprawiających etykę naukową, nazwaną „nauką o moralności” (Ossowska, 1947 i wydania nast.).

Ale, jak sądzę, jest tak także dlatego, że dominuje myślenie i interpretacje prawne. Zastępowanie zaś etyki literą prawa bywa właściwe m.in. dla osób dotkniętych *moral insanity*, tj. głuptactwem, niedorozwojem moralnym, brakiem uczuć wyższych (nie można ich mylić z emocjami), niedostatkami sumienia, bądź na tle organicznym (co zwie się charakteropatią), np. na skutek uszkodzenia płatów czołowych mózgu, bądź na tle społecznym (co zwie się socjopatią), np. wskutek wychowania w Hitlerjugend, co przybiera postać zakłamania sumienia. Operujemy dziś wmówionymi w nas frazesami, stereotypami, przesądami. A oto ich przykłady. „Wszystko, co nie jest zabronione prawem, jest



dozwolone”; „Pierwszy milion musi być ukradzony”. Demoralizująca rola tych frazesów, wysnutych z nagminnych postępów tzw. elit, jest oczywista. „Trzeba stosować się do prawa uwarunkowanego »globalnym ociepleniem«”. Jedną z ciężkich zim naocznie ukazała to manipulatorskie wielkie kłamstwo, a jest nim zwłaszcza wmawianie ludziom – wbrew naukowym dowodom – wpływu działalności człowieka na zmiany klimatu. „Obywatele sami są sobie winni, jeśli padają łupem oszustów” – dodajmy: choćby było to dla bardzo wielu ogromnie dotkliwe, a reklamowane było przez czołowych rządzących polityków, jak to miało miejsce w przypadku afery Amber Gold. Takie często powtarzane przez tzw. autorytety frazesy kształtują poglądy i rozgrzeszają sprawców, utwierdzając ich w przekonaniu, że postępują, „tak jak wszyscy”, zgodnie z prawem, a zatem w sposób właściwy, nawet gdy te i podobne tezy są pozbawione logiki i stosowanie się do nich powoduje najczęściej wielkie krzywdy bardzo licznych osób.

A przecież etyka nie powinna stać w opozycji do prawa (zob. Kojder, 2010), jak to ma miejsce w powyższych frazesach manipulatorsko wszczeplanych ludziom przez nachalną propagandę rzekomych „oświeconych” czy tzw. ekspertów. (Za – podejmującą w tym tomie problem rozwarstwienia społecznego – profesor Jolantą Szaban, przypomnijmy, że „prawo, to – z łaciny – sztuka stosowania tego, co dobre i słuszne”, zaś „administracja, to służenie pomocne”, oraz że „prawo to nie tylko *lex*, lecz także *jus*, tj. prawo naturalne, *justitia* to sprawiedliwość”).

Obserwowane, ilustrowane powyżej licznymi przykładami, rozmiękanie się nie tylko prawa, lecz także ekonomiki i polityki (zob. Supińska, 2010) z etyką w żadnym wypadku nie jest uzasadnione jakąś nieprzenikalnością tych nauk<sup>4</sup>. Przeciwnie, podkreśla się powszechnie, że zarówno polityka społeczna i ekonomiczna, jak i prawo, aby były skuteczne, muszą być mocno zakorzenione w etyce. Sankcja prawna musi być wzmocniona sankcją moralną, a nie może być niezgodna z poczuciem moralnym. Zainteresowanych związkami niniejszych dziedzin odsyłam do przywołanych wyżej opracowań na temat konieczności wiązania podejścia prawniczego czy ekonomiczno-politycznego z podejściem etycznym.

Aby uwypuklić ową konieczność uwzględniania aspektu etycznego, trzeba głębiej sięgnąć do zapomnianej i tak często, zwłaszcza w życiu

<sup>4</sup> Fyzyk i historyk nauki, Krzysztof Szymborski (1986: 88), retorycznie pyta: „Czy można ludzki umysł rozłupać na dwoje?”.



publicznym, ale też w opracowaniach naukowych, pomijanej perspektywy etycznej. A przecież uwzględnia ją twórca prakseologii Tadeusz Kotarbiński, jak również jego uczeń Jarosław Rudniański (1921–2008), a także profesor Witold Kieżun oraz profesor Wojciech Gasparski.

#### 4c. Etyka twórcy prakseologii

Etyka Tadeusza Kotarbińskiego, który wartości moralne zawsze cenił najwyżej, czemu nieustannie dawał wyraz, także swą postawą, określana jest przez autora oraz przez jej znawców jako tzw. etyka niezależna; nie tylko w znaczeniu: świecka, niekonfesyjna, lecz także niezależna od jakichkolwiek poglądów filozoficznych, światopoglądowych, ideologicznych, politycznych, chciałoby się powiedzieć: bezzałożeniowa. Jednak w moim przekonaniu nie jest to możliwe, czego starałam się dowieść w rozdziale pt. *Zagadnienie przedzałożeń w ujęciu filozofów oraz meta naukowców i metodologów nauk*, pracy na temat przedzałożeniowości naszego myślenia i postępowania (zob. Kaczyńska, 1992, s. 11–173)<sup>5</sup>.

Etyka niezależna T. Kotarbińskiego powstała w opozycji do modnego w tamtych czasach utylitaryzmu, który był przedmiotem rozprawy doktorskiej jej twórcy (z 1915 roku); natomiast – pomimo równoległej krytyki przezeń także etyki chrystianizmu jako „etyki litości” – uczony ten świadomie wiele czerpie z powyższej tradycji<sup>6</sup>. Przyjmując postawę, którą nazwał autor realizmem praktycznym, za cel stawia on sobie jednak podejście minimalistyczne, tj. znalezienie takich zasad postępowania (albo takiego idealnego wzoru osobowego), na które zgodzić się mogą wszyscy, niezależnie od wyżej wspomnianych różnorodnych poglądów, a także odmiennych warunków życia i kultury, co przyczyniłoby się do budowania uniwersalnej (dziś chętniej mówimy: globalnej) wspólnoty ogólnoludzkiej. Kotarbiński jest bowiem przekonany o tym, iż ludzie – w przyszłości, w profetycznie przewidywanej przezeń erze globalizacji – albo zdołają się porozumieć między sobą, albo też wzajemnie się zniszczą, unicestwią.

<sup>5</sup> Ta praca, napisana w drugiej połowie lat 80. XX wieku, mimo wyróżnienia jej nagrodą Rektora UW pierwszego stopnia, została tylko odbita z maszynopisu w zaledwie 100 egzemplarzach.

<sup>6</sup> Nasuwają się skojarzenia z krytyką niniejszej etyki przez, również modnych wówczas, Nietzschego (zob. 1990: 138, wyd. pierwsze 1905; 1997: 35; 2001: 67) oraz Schopenhauera; zob. też Kuderowicz (1990: 62, 127, 128); Gara (2010: 329–331).

Ta niezwykle trafna, prorocza intuicja myśliciela wydaje się nic nie tracić na aktualności. Niniejsza alternatywa – albo zgoda i współdziałanie, albo narastająca wrogość i zagłada – została podjęta przez jego ucznia, Jarosława Rudniańskiego w jego chyba ostatnim większym dziele *Kompromis i walka. Sprawność i etyka kooperacji pozytywnej i negatywnej w gęstym otoczeniu społecznym* (wydanym przez Instytut Wydawniczy Pax w roku 1989), w którym podejmuje on interesującą mnie także tu kwestię paralelności, a niekiedy wręcz tożsamości aspektów prakseologicznych, sprawnościowych oraz etycznych (o czym też niżej, w punkcie 5). Podobny profetyzm cechuje już od dawna myślenie i postępowanie profesora Witolda Kieżuna, który – na podstawie swej wiedzy i wielorakiego doświadczenia – formułuje ponadto przez znawców uznawane za niezwykle trafne i mądre pomysły gotowych konkretnych rozwiązań. Są to postulaty mające charakter zarówno prakseologiczny, jak i etyczny<sup>7</sup>. Jednakże w obecnej rzeczywistości, przy zadufanej i egoistycznej, niedbającej o Polskę – wszak „polskość to nienormalność” (jak twierdzi znany polityk od lat rządzącej partii) – oraz niekompetentnej władzy, jest to „głos wołającego na puszczy”<sup>8</sup>.

Z zatroskaniem o bieg spraw publicznych, o przyszłe losy ludzkości zdaje się związane angażowanie się Kotarbińskiego (podobnie jak jego ucznia Jarosława Rudniańskiego) w pedagogikę.

Natomiast minimalistyczna, możliwa do zaakceptowania przez wszystkich etyka Kotarbińskiego osnuta jest na powszechnie znanym osobowym wzorze (analogicznym zresztą, jak wielu zauważa, do ewangelicznej postaci miłosiernego samarytanina) spolegliwego opiekuna (stanowiącym wzorzec porządnego człowieka) (zob. Kotarbiński, 1966: 68–72, zwłaszcza 69; a także Łuczyńska, 1998: 78–96, zwłaszcza 86; 2010: 101–117, zwłaszcza 109 oraz Klemens Szaniawski (1925–1990) 1972: 17, 18 i Smoczyński, 1987: 17), tj. człowieka odpowiedzialnego, na którego można liczyć w trudnych okolicznościach. Cechują go, jak wskazuje autor, następujące walory trwałego usposobienia: dobroć

<sup>7</sup> Można by pewnie każdy z nich przełożyć na język etyki, ale brak na to miejsca w tym szkicu.

<sup>8</sup> Czy profesor Kieżun, a raczej jego emisariusze – uczniowie i współpracownicy, nawiązali kontakt i przekazali te pomysły np. zespołowi profesora Piotra Glińskiego, lub/i Fundacji Republikańskiej, np. Przemysławowi Wiplerowi lub/i Instytutowi Sobieskiego, np. Pawłowi Szalamasze? Przecież jest już spory i znaczący ruch społeczny, tylko trzeba by go scalić wokół wspólnych, szlachetnych, mądrych i realnych celów!

(dobre serce), uczciwość (rzetelność, prawość), męstwo (odwaga), dzielność (wytrwałość w trudach), opanowanie (dyscyplina wewnętrzna). Opiekuje się on i troszczy, ochrania od nieszczęść osoby od niego uzależnione. Czyż postawa taka nie powinna obowiązywać przede wszystkim rządzących?

Z punktu widzenia podjętego przeze mnie tematu interesujące jest ponadto ujęcie przez Kotarbińskiego – będącego twórcą z jednej strony, prakseologii, a z drugiej, autorskiej koncepcji etyki – relacji pomiędzy podejściem prakseologicznym, sprawnościowym, technicznym a etycznym.

Otóż, po pierwsze, mówi nam o tym rozgraniczenie przez niego różnych rodzajów ocen, jakimi są z jednej strony oceny prakseologiczne (jednak nie tylko instrumentalne), a z drugiej strony, odmienne od nich oceny etyczne, które określa on mianem: emocjonalne (najważniejsze z nich to: zasługiwanie na szacunek, tj. czcigodność, zacność *versus* zasługiwanie na pogardę, tj. haniebnosć). Ta dwojakość rodzajów ocen miałyby, jak to rozumiem, świadczyć o dwoistości, różnorodności, nieprzystawalności, raczej równoległości obu podejść: prakseologicznego, sprawnościowego, technicznego z jednej strony, a z drugiej – etycznego. Sprowadzanie etyczności do emocjonalności jest opowiedzeniem się za jednym z trzech (racjonalizm, sentymentalizm, woluntaryzm) ujęć, odwołujących się do trzech władz (w języku psychologii arystotelesowsko-tomistycznej), czyli (w języku psychologii współczesnej) funkcji człowieka, jakimi są: rozum (intelekt), uczucia (emocje), wola (motywacja).

Ale, po wtóre, Kotarbiński sam zestawia i pozycjonuje względem siebie te dwie dziedziny: prakseologię i etykę. Mianowicie w szkicu z 1946 roku, *Trzy główne problemy*, definiuje on etykę jako teorię racjonalnego kierowana życiem duchowym. Na tak rozumianą etykę w najszerszym znaczeniu, ujmowaną (podobnie jak u Arystotelesa, o czym niżej, punktach 4d oraz 5 i 6) jako mądrość życiowa, składają się zagadnienia dotyczące: 1) szczęścia (które jest przedmiotem felicytologii, analogicznej do eudajmonii u Arystotelesa, zob. np. Bourke, 1994, Rozdział II: 25–33, zwłaszcza s. 28); 2) sumienia (niepokojami sumienia, o których dziś chętniej – zob. Olech 1998: 97–113, zwłaszcza 101–107 i 2010: 118–132, zwłaszcza 122–127 – mówi się jako o dylematach moralnych, zajmuje się etyka rozumiana najwężej, zaś etyka właściwa interesuje się tym, jak trzeba żyć, by być porządnym człowiekiem, by żyć zacnie, a nie haniebnie); 3) sprawności (czym zajmuje się prakseologia). Te ostatnie zatem aspekty, walory prakseologiczne, sprawnościowe, techniczne naszego postępowania (sprawiające, że nasze działanie

jest skuteczne, jak najsprawniejsze, a nie niedołożne), a więc prakseologia wchodzi – co bardzo ważne z punktu widzenia podjętego przeze mnie tematu – w skład nadrzędnej wobec niej, najszerzej ujmowanej przez Kotarbińskiego etyki, jako teorii racjonalnego kierowania naszym życiem duchowym, etyki jako mądrości życiowej! Dopiero etyka rozumiana nieco wężiej pozostawia poza swym obrębem kwestie sprawnościowe, przekazując je osobnej dyscyplinie: prakseologii; sama zaś ogranicza się do spraw szczęścia i sumienia; a w swej wersji najwęższej – tylko do problemów trapiących sumienie (Smoczyński, 1987: 17).

Takie wyraziste stanowisko Kotarbińskiego obliguje jego uczniów, współpracowników i kontynuatorów do zajmowania podobnej postawy. Tadeusz Pszczołowski następującymi słowami zamyka rozważania na temat *Co to znaczy „dobrze”*: „Nie wolno jednak zapominać o ocenach moralnych. Człowiek czynu powinien być dzielny – działając sprawnie ma on obowiązek zawsze oceniać cele swego działania i realizować tylko **godziwe** (podkreślenie – W.K.)” (1976: 256). Czyż nie należy o tym wciąż przypominać politykom, zwłaszcza obecnie rządzącym naszym państwem, szczególnie w świetle opisanych tu wyżej niegodziwości, w świetle opisanej nawet niekiedy, być może, sprawnej realizacji, jednak niegodziwych celów?

Powyzsza, interesująca mnie tu kwestia – wskazanego już przez samego twórcę prakseologii, a także twórcę własnej koncepcji etyki – zazębiania się, a niekiedy wręcz nakładania się, tożsamości aspektu prakseologicznego oraz etycznego naszych działań, została także podjęta przez ucznia Kotarbińskiego – Jarosława Rudniańskiego (a potwierdzają to również badacze etyki biznesu).

#### 4 d. Klasyczna myśl filozoficzno-etyczna

(w tym aretologia i personalizm, 6 stron – W.K.)

[...]

#### 5. Nerozerwalny związek walorów prakseologicznych i etycznych – podsumowanie

---

*Clou* mojej wypowiedzi stanowi przypomnienie, zobrazowanie i zaakcentowanie dość oczywistego faktu istnienia nerozerwalnego związku

między obydwoma powyższymi ujęciami: prakseologicznym, technicznym oraz etycznym (w tym także politycznym i ekonomicznym).

Chronologicznie pierwsze, prastare, klasyczne podejście filozoficzno-etyczne (omówione wyżej) wskazuje wręcz na tożsamość obu (zaakcentowanych w tytule mej wypowiedzi oraz w tym śródtytule) aspektów: prakseologicznego, technicznego i etycznego, a także na nierozdzielności myślenia etycznego, politycznego i ekonomicznego. Można to wywieść z następujących teorii. Po pierwsze z utożsamiającej byt oraz prawdę, dobro, piękno (a więc i z nich wywodzące się aksjologiczne subdyscypliny) teorii transcendentalistów, a także z Arystotelesowego szerokiego rozumienia etyki, obejmującej zarówno etykę w węższym znaczeniu, tj. etykę życia osobowego, jak i politykę, tj. etykę życia zbiorowego oraz ekonomikę, rozumianą jako etyczne bogacenie się, etyczne pomnażanie dóbr. Po drugie z podejścia dwóch, z tejże klasycznej myśli wywodzących się kierunków etycznych: a) z aretologii, w obrębie której jedno z ujęć (Tomaszowe) używa charakterystycznego dla prakseologii pojęcia sprawność w odniesieniu tak do techniki, jak i do etyki oraz b) z personalizizmu społecznego, który ukazuje nierozzerwalny związek dobra osoby i dobra wspólnego, co prowadzi, podobnie jak starożytna myśl Arystotelesowa, do uznania nierozdzielności etyki, polityki i ekonomiki.

Trzeba też zauważyć paralelność XX-wiecznej koncepcji twórcy prakseologii, Tadeusza Kotarbińskiego: wzoru osobowego „spolegliwego opiekuna” z przypomnianą przez Józefa Bocheńskiego aretologiczną propozycją: „dobrego [tj. cnotliwego, w sensie: dzielnego etycznie – W.K.] człowieka (wspomnianą wyżej)<sup>9</sup>. Obie wyżej zauważone koncepcje korespondują z uprzednio przypomnianą myślą śródziemnomorską: etyką *klasyczną* arystotelesowsko-tomistyczną i do niej nawiązującą *personalistyczną* z lat 30. ubiegłego wieku, a także z etyką *wartości* Maksa Schelera; myśl tę twórczo rozwijał m.in. Karol Wojtyła, który – zwłaszcza już jako Jan Paweł II, dziś święty – przybliżył ją światu nie tylko swym słowem, lecz także czynem.

<sup>9</sup> Dopowiem, że takie, będące odpowiednikami określenia „dobry człowiek”, zwroty, jak np. „zwykli, porządni” czy „zaufani, rozumni, uczciwi” ludzie, potrafiący kierować się „dobrem ogółu”, można znaleźć w niniejszym tomie w opracowaniach np. profesora Antoniego Z. Kamińskiego, a także Andrzeja Czachora z Ruchu Obywatelskiego na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych, w wypowiedziach profesorów Witolda Kieżuna i Wojciecha Gasparskiego.

Na powyższą jedność, wręcz tożsamość obu znaczeń słowa „dobry”, tj. obu ujęć: prakseologicznego i etycznego wskazują też (powyżej uszczegółowione), treści zawierające m.in. przykłady tego, jak wzajemnie powiązane są etyczne i prakseologiczne aspekty naszych działań (nawet trudno było rozgraniczyć występującą w praktyce nieskuteczność i nieetyczność) i do jak bardzo szkodliwych – politycznie, społecznie, etycznie i ekonomicznie – niekiedy wręcz dramatycznych, skutków prowadzi pomijanie każdego z nich oraz jak istotne – budujące lub rujnujące – ma to znaczenie dla funkcjonowania życia społecznego na wszystkich poziomach (od mikro- do makroskali), a zatem także w wymiarze funkcjonowania państwa, zarówno narodowego, jak i światowego.

Wreszcie na ową nierozzerwalność, wręcz tożsamość aspektów etycznych i prakseologicznych naszych działań wskazują sami prakseologowie – klasycy (w przenośnym znaczeniu), gdyż będący twórcami prastarej z punktu widzenia ludzi młodych, bo sięgającej początków ubiegłego wieku, choć wtedy nowatorskiej, oryginalnej, polskiej prakseologicznej myśli (omówionej wyżej). Świadczą o tym ujęcia samego Tadeusza Kotarbińskiego, a także jednego z jego najbliższych współpracowników i kontynuatorów, Tadeusza Pszczołowskiego.

Najważniejsze jednak jest przypomnienie konstatacji ucznia profesora Kotarbińskiego, Jarosława Rudniańskiego; stwierdzenia jego znajdują zresztą poparcie i potwierdzenie w – nawiązujących do teorii, a zwłaszcza do osiągnięć badaczy etyki biznesu (i jego praktyków) – wypowiedziach rozmaitych współczesnych autorów<sup>10</sup>.

Jarosław Rudniański (podobnie jak jego mistrz, Tadeusz Kotarbiński) *expressis verbis* wyrażał z troską o przyszłe losy naszej planety oraz (także jak jego mistrz) wypowiadał się i interesował (co nie jest bez związku) pedagogiką (o czym mowa w punkcie 4c). W swoich publikacjach (zob. np. Rudniański, 1978; 1981; a także 1982; jak również 1989) poruszał równolegle oraz kojarzył ze sobą podejście prakseologiczne i etyczne, wskazując na koniunkcję, paralelność, a nawet tożsamość walorów prakseologicznych i etycznych naszego myślenia, a zwłaszcza postępowania oraz sprzeciwiając się ich przeciwstawianiu.

<sup>10</sup> Zob. np. w: Ryan, Sójka (1997), gdzie niektórzy autorzy zwracają uwagę na to, iż w dłuższej perspektywie czasowej działania nieetyczne są zarazem nieskuteczne i *per saldo* nie opłacają się. Gasparski (2002) przytacza też podobne stwierdzenia oraz pisze o tym, że „etyka biznesu jest warunkiem koniecznym powodzenia w biznesie”, a jako dowód na jej opłacalność traktuje jej rozwój w ekonomicznie rozwiniętych krajach Zachodu.



Ponadto wprost formułował i uzasadniał tezę – głoszoną też przez wspomnianych badaczy, teoretyków i praktyków etyki biznesu – że nasze postępowanie, aby prowadziło do oczekiwanych, założonych celów, skutków, a więc by było efektywne, musi być nie tylko sprawne w rozumieniu prakseologicznym, lecz także etyczne. Nieetyczność jest skuteczna i opłacalna tylko na krótką metę. Natomiast w dłuższej perspektywie czasowej skuteczne i opłacalne są tylko działania etyczne; skuteczność i etyczność są tożsame, pokrywają się<sup>11</sup>.

## 6. Słowo końcowe

---

Finalnym celem (i pierwotnie stawianym sobie zadaniem) mojej wypowiedzi było zaakcentowanie tego, że w świetle wspomnianych konstatacji, autorstwa w gruncie rzeczy głównie polskich prakseologów, popartych wszakże prastarą klasyczną myślą filozoficzną (a więc konstatacji z obszaru obu zestawionych tu dziedzin) bez uwzględnienia wagi aspektów etycznych nie można oczekiwać zaistnienia „dobrego państwa”, podobnie jak – z jednej strony – dobrej Europy czy świata a – z drugiej strony – dobrej gminy czy innej społeczności lokalnej, a zwłaszcza, z czego najbardziej zdajemy sobie sprawę, dobrej rodziny. Najdobitniej, jeśli chodzi zwłaszcza o „dobre państwo” (choć przecież także dotyczy to Europy i świata), pokazuje to współczesny przykład genezy aktualnego światowego kryzysu, nie tylko ekonomicznego, u podłoża którego ewidentnie leży złamanie wszelkich fundamentalnych zasad etycznych.

---

<sup>11</sup> Do prawidłowości tej nawiązuje też Supińska (2010), która na s. 396 przytacza cytata z książki J. Rudniańskiego z 1983 roku (włączonej przez autora do wydanego w 1989 roku jego tomu) – ze strony 184: „...twierdzi się, że uwzględnianie norm moralnych osłabia sprawność walki, że człowiek lub zespół postępujący etycznie skazani są na klęskę w konfrontacji z przeciwnikiem, który normy moralne traktuje w sposób instrumentalny. Nie bierze się jednak pod uwagę, że twierdzenie powyższe słuszne jest jedynie w odniesieniu do danego celu i krótkiego okresu czasu; inaczej natomiast rzecz się ma w odniesieniu do dłuższego okresu czasu, w którym realizowane są rozliczne cele”. Kwestia powiązania walorów prakseologicznych, tj. skuteczności z etycznością jest poruszana w przywoływanej tu pracy zbiorowej (Kaczyńska, red., 2010) także w innych tekstach: Marty Łuczyńskiej; Joanny Zameckiej; w *Podsumowaniu* Antoniego Zielińskiego w punkcie III; Mirosławy Huflejt-Łukasik, w punkcie II.



Myślenie i postępowanie etyczne trzeba też uznać za nadrzędne oraz za konieczny, a nawet wystarczający (jeśli niedbanie o sprawność prakseologiczno-techniczną, wręcz o mistrzostwo, uznać za niemożliwe) warunek „dobrego państwa”. Jest to też związane z uznaniem za nadrzędną koncepcji traktującej etyczność za cechę istotową (esencjalną) człowieka czy też za istotowo człowieczy sposób bycia (istnienia, egzystencji). Wszystkie inne propozycje określające człowieka, takie jak: *homo faber*, *homo oeconomicus*, *homo politicus*, *homo ludens*, *homo symbolicus*, a nawet *homo viator*, *homo liber*, *homo eruditus*, *homo artifex*, *homo novus* czy *homo universalis* są ujęciami redukcjonistycznymi (na tym polega „błąd antropologiczny”), tj. akcentującymi tylko jeden wyrwany z całościowego kontekstu rodzaj aktywności ludzkiej. Etyczność zaś odnosi się do nich wszystkich, do każdej aktywności człowieka, podobnie jak rozumność, racjonalność, wskazana w Arystotelesowym zwrocie *homo sapiens*, będącym zatem określeniem paralelnym, analogicznym. Wynika to z faktu wyodrębnienia w jego filozofii człowieka trzech typów owej rozumności, tj. racjonalności: rozumu teoretycznego (poznania naukowego), rozumu praktycznego (poznania moralnego), czyli *conscientia*, tj. sumienia ujmowanego jako świadomość moralna i wreszcie *tèchnē*, tj. racjonalności technicznej, jak się zdaje najbliższej także m.in. myśli prakseologicznej. Jeśli bowiem uwzględnimy – występujące też u twórcy prakseologii – skojarzenie prakseologii nie tylko ze skutecznością, lecz także z technicznością, to najogólniejsze i najpełniejsze, najszersze i najbardziej całościowe Arystotelesowe określenie człowieka: *homo sapiens* ujmuje łącznie jego sprawność racjonalno-etyczną i techniczno-prakseologiczną (prakseologiczne walory wchodzą w zakres opisu zarówno *homo sapiens*, jak i dobrego, tj. etycznego człowieka).

Wyrzeczenie się etyczności (także przez nieuwzględnianie, pomijanie tego aspektu w naszym myśleniu i postępowaniu, m.in. w dążeniu do „dobrego państwa”) jest zatem równoznaczne z wyrzeczeniem się człowieczeństwa. A to oznacza, że takie myślenie i postępowanie nie prowadzi do osiągnięcia etycznych, tj. ludzkich, czyli służących ludziom (zarówno sprawcom, jak i adresatom czynów) celów, a jedynie prowadzi ku realizacji celów nieetycznych, tj. nieludzkich, szkodzących człowiekowi i w skrajnej wersji prowadzących do unicestwienia ludzkiej społeczności.

## Wykaz literatury

---

- Bocheński J. (1995). O charakterze. W: J. Bocheński, *Dzieła zebrane*, tom 5 *Etyka*. Kraków: Philed, m.in. s. 71.
- Bocheński J. (1993). *Zarys historii filozofii*. Kraków: Philed, m.in. s. 58 (*Arystoteles twórcą nauki współczesnej*).
- Bourke V.J. (1994). *Historia etyki*, tłum. Aleksander Białek. Warszawa: Wydawnictwo Krupski i S-ka, zob. rozdz. II, s. 25–33, a zwłaszcza s. 28 (*eudajmonia*).
- Encykliki społeczne Kościoła:
- Leona XIII *Rerum novarum* z 15 maja 1891 r. o kwestii robotniczej.
- Piusa XI *Quadragesimo anno* z 15 maja 1931 r. (opublikowana w czterdziestolecie pierwszej), która zainspirowała powstanie przypomnianego tu ruchu i kierunku myślenia pn. *personalizm społeczny*.
- Jana Pawła II (który ogłaszał swe encykliki społeczne w terminach nawiązujących do dat tamtych):
- Laborem exercens* z 14 września 1981 r. o pracy ludzkiej, w której komentatorzy zauważyli użycie pewnego terminu kojarzonego z marksizmem.
- Centesimus annus* z 1 maja 1991 r. (ogłoszona w dniu św. Józefa Robotnika, w stulecie wyżej przywołanej pierwszej encykliki społecznej Leona XIII) bardzo odważna i bogata w treści, to w niej omawiane są m.in. „błędy antropologiczne”.
- Veritatis splendor* encyklika Jana Pawła II z 6 sierpnia 1993 r., nosząca podtytuł *O niektórych podstawowych problemach nauczania moralnego Kościoła*, zob. zwłaszcza rozdz. II *Sumienie a prawda*.
- Społeczne nauczanie Kościoła*, „Znak”, nr 332–334, Kraków 1982 – to tom zawierający też inne encykliki i oficjalne dokumenty Kościoła, m.in. ogłaszane przez Jana XXIII i Pawła VI.
- Gasparski W. (2002). *Etyka biznesu – szkice do portretu*. W: J. Dietl i W. Gasparski (red.), *Etyka biznesu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ingarden R. (1948). Kilka uwag o względności wartości. *Przegląd Filozoficzny*, wielokrotnie przedrukowywane.
- Ingarden R. (1987). O naturze ludzkiej. W: R. Ingarden (red.), *Książeczka o człowieku*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Kaczyńska W. (1992). *Przedzałożeniowość myślenia i postępowania pedagogicznego*. Warszawa: IPSiR, zob. zwłaszcza pierwszy rozdział (s. 11–173), pt. *Zagadnienie przedzałożeń w ujęciu filozofów oraz meta naukowców*

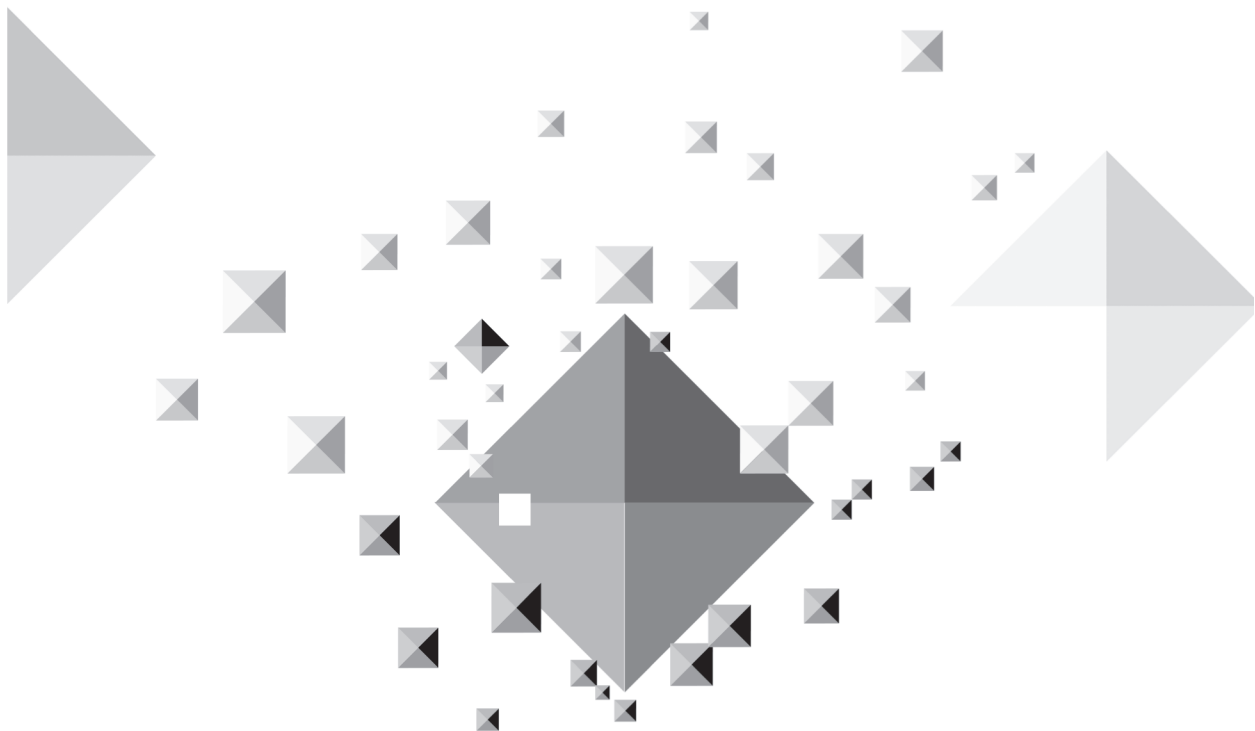
*i metodologów nauk*, a także podrozdział 6 – *Trud odstawiania przedzałożeń...*, s. 123 i nast.

- Kaczyńska W. (2007). *Zło budzące niepokój w ujęciu filozofów*. W: M. Libiszowska-Żółtkowska (red.), *Czego obawiają się ludzie? – diagnoza i przeciwdziałanie*. Warszawa: Wydawnictwa UW, s. 23–29.
- Kaczyńska, W. (1998), W poszukiwaniu normatywnych i aksjologicznych podstaw etyki niesienie pomocy. W: W. Kaczyńska (red.), *O etyce służb społecznych*. Warszawa: IPSiR UW, s. 192–194 (wydanie nowe: Warszawa 2010, ss. 303–306), a zwłaszcza zamieszczone tam następujące, przywoływane prace:
- Gara, J., *Antropologia i etyka – wzajemne relacje*, s. 326–341, zwłaszcza s. 329–331.
- Huflejt-Łukasik M., *Zasady etyczne pomocy psychologicznej w psychoterapii i coachingu*, s. 143–146 oraz wydanie nowe, s. 199–210, zob. punkt II, s. 204–210.
- Kojder A., *Prawo i etyka*, s. 369–384.
- Libiszowska-Żółtkowska M., *Etyka a religia*, s. 397–409.
- Łuczyńska M., *O odpowiedzialności etycznej pracownika socjalnego*, s. 77–96, zwłaszcza s. 86 oraz wydanie nowe, s. 101–117, zwłaszcza s. 109.
- Milcarek P., *Antropologiczne podstawy etyki*, wydanie nowe, s. 320–325.
- Olech A., *Etyka w profesjonalnych standardach pracowników socjalnych*, zwł. *Dylematy etyczne w pracy socjalnej*, s. 97–113, zwłaszcza s. 101–107 oraz wydanie nowe, s. 118–132, zwłaszcza s. 122–127.
- Supińska J. (2010). *Etyka a polityka społeczna*, s. 385–396.
- Zamecka J. i Kwaśniewski J., *Światopogląd i etos osób zawodowo pomagających uzależnionym od narkotyków*, s. 133–134 oraz wydanie nowe, s. 133–156.
- Zieliński A., *Dylematy morale związane z pomaganiem osobom nadużywającym alkoholu*, zob. punkt III, s. 182–184 oraz wydanie nowe, s. 179–190.
- Kaczyńska W. (red.) (2010). *O etyce służb społecznych*. Warszawa: IPSiR UW.
- Kamiński A., *Kamienie na szaniec* (wielokrotnie wydawane).
- Kieżun W. (1963). *Autonomizacja jednostek organizacyjnych. Z patologii zarządzania*. Warszawa: Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Kieżun W. (1998). *Sprawne zarządzanie organizacją*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Kieżun W. (2012). *Patologia transformacji*. Warszawa: Wydawnictwo Poltext.

- Kotarbiński T. (1972). *Abecadło praktyczności*. Warszawa: Wiedza Powszechna, s. 17, 18.
- Kotarbiński T. (1966). Opiekun spolegliwy. W: T. Kotarbiński, *Medytacje o życiu godziwym*. Warszawa: Wiedza Powszechna, s. 68–72, zwłaszcza s. 69.
- Kotarbiński T. (1987). *Pisma etyczne*, red. P.J. Smoczyński. Wrocław: Ossolineum.
- Kotarbiński T. (1975). *Traktat o dobrej robocie*. Wydanie szóste. Wrocław: Ossolineum, s. 131 i nast. Pierwsze wydanie ukazało się w serii Wydziału I Łódzkiego Towarzystwa Naukowego (nr 18, 1955 r.).
- Kozielecki J. (1976). *Koncepcje psychologiczne człowieka*. Warszawa: PIW.
- Kuderowicz Z. (1990). *Nietzsche*. Warszawa: Wiedza Powszechna, wyd. trzecie rozszerzone, ss. 62, 127, 128.
- MacIntyre A. (1981). *After Virtue. A Study in Moral Theory*. University of Notre Dame Press; wydanie polskie: *Dziedzictwo cnoty. Studium z teorii moralności* (1996), tłum. A. Chmielewski. Warszawa: PWN.
- Nietzsche F.W. (2001). *Poza dobrem i złem. Preludium do filozofii przyszłości*, tłum. G. Sowiński. Kraków: Wyd. A, s. 67.
- Nietzsche F.W. (1990). *Tako rzecze Zaratustra*, tłum. W. Berent, Wyd. „bis”, s. 138 (wyd. pierwsze 1905).
- Nietzsche F.W. (1997). *Z genealogii moralności*, tłum. G. Sowiński. Kraków: Znak, s. 35.
- Ossowska M., *Podstawy nauki o moralności*, pierwszy raz wydane w 1947 r., wielokrotnie wznawiane.
- Podgórecki A. (1962). *Charakterystyka nauk praktycznych*. Warszawa: PWN, zob. *Tok postępowania celowościowego*, s. 36.
- Pszczółowski T. (1982). *Dylematy sprawnego działania*. Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Pszczółowski T. (1978). *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*. Wrocław: Ossolineum, s. 36.
- Pszczółowski T. (1976). *Zasady sprawnego działania. Wstęp do prakseologii*, wydanie piąte rozszerzone. Warszawa: Wiedza Powszechna, zob. rozdziały 3, 4, 6, 7.
- Rudniański J. (1983). *Elementy prakseologicznej teorii walki*. Warszawa: PWN, m.in. s. 184.
- Rudniański J. (1978). *O dobrym wychowaniu i kształceniu. Kryteria moralne i prakseologiczne*. Warszawa: Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne.
- Rudniański J. (1982). *Między Dobrem a Złem*. Warszawa: Nasza Księgarnia.

- Rudniański J. (1989). *Kompromis i walka, Sprawność i etyka kooperacji pozytywnej i negatywnej w gęstym otoczeniu społecznym*. Warszawa: Instytut Wydawniczy Pax.
- Ryan L.V. i Sójka J. (red.) (1997). *Etyka biznesu*. Poznań: Wydawnictwo „W drodze”.
- Stróżewski W. (1981). Transcendentalia i wartości. W: W. Stróżewski, *Istnienie i wartość*. Kraków: Znak, s. 11–96, zwłaszcza s. 12 oraz s. 22–24.
- Szyborski K. (1986). *Oblicza nauki*. Warszawa: Iskry, s. 88
- Tatarkiewicz W. (1919). *O bezwzględności dobra*. Warszawa: Gebethner i Wolff.
- Tatarkiewicz W. (1971). *Droga do filozofii*. Warszawa: PWN, s. 211–289.
- Tatarkiewicz W. (1976). *O doskonałości*. Warszawa: PWN.
- Węgrzecki A. (1975). *Scheler*. Warszawa: Wiedza Powszechna, zwłaszcza s. 50 oraz s. 257–280.
- Wojtyła K.  
(1986). Tom 1. *Miłość i odpowiedzialność*. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL.  
(1991). Tom 2. *Zagadnienie podmiotu moralności*. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL.  
(1986). Tom 3. *Wykłady lubelskie*. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL.  
(1994). Tom 4. *Osoba i czyn*. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL.  
(2000). Tom 5. *Świętego Jana od Krzyża nauka o wierze*, tłum. Krystyna Stawecka. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL.  
(1983). *Elementarz etyczny*. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL.
- Zieleniewski J. (1975). *Organizacja i zarządzanie*, wydanie IV. Warszawa: PWN.
- Ziemski S. (1973). *Problemy dobrej diagnozy*. Warszawa: Wiedza Powszechna.





# **DOBRE PAŃSTWO Z PERSPEKTYWY ZARZĄDZANIA**





Łukasz Sułkowski

---

# EPISTEMOLOGIA ZARZĄDZANIA HUMANISTYCZNEGO

---

## Wstęp

---

Wieloparadygmatyczność nauk o zarządzaniu wiąże się z ich powiązaniem z wieloma dziedzinami naukowymi. Badania organizacji i zarządzania wyrosły na gruncie ekonomicznym, socjologicznym i technicznym. Twórcami podstaw byli myśliciele, którzy są uznawani zarówno za badaczy społecznych, jak i humanistów i ekonomistów, tacy jak: Max Weber, Frederic Winslow Taylor, Henry Fayol i Elton Mayo. Z czasem w zarządzaniu, podobnie jak w innych naukach społecznych, zarysowała się dychotomia pomiędzy stanowiskiem neopozytywistycznym a humanistycznym. Przedmiotem tego artykułu jest próba identyfikacji zrębów paradygmatów humanistycznych nauk o zarządzaniu, które są rozumiane jako antyfundamentalistyczne stanowiska epistemologiczne.

## Epistemologiczne problemy zarządzania

---

Greckie terminy *logos* oraz *episteme*, od których pochodzi „epistemologia”, można tłumaczyć jako „wiedza”, dlatego też „epistemologia” może być określana jako „wiedza o wiedzy” czy też „nauka o poznaniu”. Choć dyskurs filozoficzny ukształtował się w pełni w XX wieku,

korzenie epistemologii sięgają starożytnych czasów Platona i Arystotelesa. Ze względu na fakt, iż nie jest to nauka empiryczna, dostępne staje się jedynie wyciąganie wniosków natury ogólnej (Wagner, red., 2002: 12, 14). Jednak poznawanie rzeczywistości i inne kwestie epistemologiczne nie należą już tylko do przedmiotów zainteresowania filozofii (na co wpłynął rozwój nauki, szczególnie nauk empirycznych) (Auroux, Weil, 1991: 74). We wszystkich naukach pojawia się miejsce na refleksje o charakterze epistemologicznym oraz metodologicznym wytyczające poznawcze kierunki rozwoju. Złożoność i różnorodność badawczej problematyki wielu nauk nakłada na badaczy konieczność wyboru określonych wątków, które pozwolą osiągnąć konkretne i praktyczne efekty.

Epistemologia staje się więc refleksją dziedziny naukowej na temat jej podstaw poznawczych. Dzięki niej nauki społeczne mogą się rozwijać – w kierunku metodologicznym. Epistemologia zarządzania łączy więc filozofię poznania z koncepcjami organizacji i zarządzania. Przynależność do różnych dyscyplin nie ułatwia powstania dyskursu meta-zarządzania. Epistemologia zarządzania zawiera w sobie bowiem takie elementy, jak: kierowanie organizacją, kultura organizacyjna, struktura oraz strategia, ale mieszczą się w niej także progi epistemiczne, paradygmaty, podlegające weryfikacji teorii itp. (Sułkowski, 2012).

Z drugiej strony dyskurs ten umożliwia zadanie istotnych pytań, pozostających bez łatwych odpowiedzi. Określony sposób myślenia, związany z konkretną dyscypliną, zapewnia złudzenie stałości kwestii poznawczych. Konieczność refleksji epistemologicznej pojawia się z reguły wraz z pewnym kryzysem dyscypliny. Próby postawienia epistemologii na równi z dyscyplinami szczegółowymi nie oznaczają odłączenia się od dyskursów innych nauk. Sposoby rozwiązywania pewnych problemów mogą zostać przeniesione do innych dyscyplin, niekoniecznie wprost, ale w formie analogicznej lub metaforycznej. I choć nauka akademicka podlega wielu podziałom, realne staje się stworzenie wspólnych obszarów badawczych.

O polskiej refleksji epistemologicznej w organizacji i zarządzaniu możemy mówić od pierwszej połowy ubiegłego wieku dzięki prakseologii. Tadeusz Kotarbiński, podążając za Ludwigiem von Misesem, kształtował pragmatyczną dyscyplinę filozoficzną, wskazującą warunki skutecznego działania człowieka (Kotarbiński, 1955: 360; 1956). Prakseologia pozostaje na poziomie epistemologicznym, chcąc stworzyć podstawy poznawcze dla ludzkich działań. W tym sensie zalicza

się do filozofii i ma ogólniejszy charakter niż nauki o zarządzaniu. Polscy prakseolodzy dążący do rozwiązania problemów społecznych przenosili refleksję epistemologiczną na organizację i zarządzanie w celu uzyskania konkretnych rezultatów. Prakseologia dostarczyła T. Zieleniewskiemu oraz T. Pszczołowskiemu aparatu pojęciowego, włączyli oni do naukowego dyskursu terminy dotyczące organizacji oraz zarządzania (Pszczołowski, 1978; Zieleniewski, 1976). Prakseologię w zarządzaniu rozwijali również w ostatnich dekadach W. Kieżun i W. Gasparski (Kieżun, 1997; Gasparski, Pszczołowski, red., 1983). Wykorzystane pojęcia posłużyły do dokonania analiz indywidualnych i zbiorowych działań w organizacjach. Powyższe analizy kontynuowały neopozytywistyczny dyskurs, lecz w drugiej połowie XX wieku możemy mówić o innych paradygmatach: radykalnym strukturalizmie oraz podejściu interpretatywno-symbolicznym. Na zarządzanie wywarło wpływ także poznawcze spojrzenie pochodzące ze strukturalizmu, poststrukturalizmu, behawioryzmu oraz teorii systemowej. W tym momencie prakseologia nie wyczerpuje sposobów odnoszenia refleksji poznawczej. Inne propozycje dotyczą teorii organizacji, prowadzą do wyboru paradygmatu, teorii i metodologii.

Filozofia poznania w naukach o zarządzaniu dzieli się na ontologię, epistemologię i metodologię organizacji (Fontrodona, Melé, 2002). Podstawy funkcjonowania organizacji (w kategoriach konwencjonalistycznych lub realistycznych) nakreśla ontologia, a epistemologia przygląda się subiektywnym i obiektywnym możliwościom jej poznania. Metodologia dąży do wskazania właściwych metod doskonalenia zarządzania. Warto tu wspomnieć o podziale na metody poznawcze oraz pragmatyczne. Filozofia nauk o zarządzaniu zawiera w sobie również problemy odnoszące się do aksjologii oraz etyki zarządzania.

## Antagonistyczne orientacje w zarządzaniu

---

Filozofia nauki rozwinęła się w XX wieku, wiązało się to również z zaproponowaniem stanowiska odmiennego niż klasyczne, które miało swoje korzenie w nowożytnych naukach empirycznych (Losee, 1993, rozdziały 12–17). Krytyczny przełom doprowadził do podziału w naukach społecznych: na epistemologie fundamentalistyczne oraz antyfundamentalistyczne (Hempoliński, 1991: 71–74). Te dwie antagonistyczne orientacje pozwalają na przedstawienie różnych poznawczych

problemów zarządzania usytuowanych na różnych poziomach: ontologicznym, epistemologicznym, metodologicznym oraz aksjologicznym.

W oparciu o założenia neopozytywistyczne rozwinęła się epistemologia fundamentalistyczna, która traktuje przedmiot i podmiot poznania jako odrębne byty domagające się szczegółowego określenia w każdej dyscyplinie (Gospodarek, 2012). Przedmiot badań nauk o zarządzaniu stanowią organizacja i procesy zarządzania rozumiane reistycznie, jako byty realne, trwałe i możliwe do badania przy wykorzystaniu obiektywizujących metod (Donnelly, Gibson, Ivancevich, 1990: 7; Griffin, 2000: 35). Z kolei epistemologia antyfundamentalistyczna zezwala na wieloznaczność, na zmienne określenia zarówno przedmiotu, jak i podmiotu badań. Nie istnieje tu ścisłe rozdzielenie, gdyż podmiot i przedmiot kształtują się wzajemnie w poznawczej relacji. Organizacja, jak i sam proces zarządzania, rozwijają się dzięki interakcji, a człowiek staje się ich częścią. Badanie zarządzania zakłada konieczność wniknięcia w rzeczywistość i nieuchronnie oznacza jej zmianę (Hatch, 2002: 55–57). Epistemologia fundamentalistyczna proponuje wiedzę o rzeczywistości pozbawioną założeń i ocen (Pugh, 1983: 47). Skończony zbiór relacji przyczyna–skutek, uzyskany dzięki badaniom empirycznym, pozwala opisać organizację i zarządzanie. Tymczasem drugi biegun epistemologii nie zakłada w ogóle, że pozbawiona wartościowania i bezpośrednio dostępna wiedza może zostać uzyskana (Czarnocka, 1999: 57). Neopozytywistyczny oraz fenomenologiczny projekt poznania naukowego okazuje się nieskuteczny, jak zauważa wielu filozofów nauki (Motycka, 1999: 23–24), gdyż w grę wchodzi jeszcze uwarunkowania kulturowe. Niekoniecznie zakłada to konieczność przyjęcia radykalnego relatywizmu poznawczego i kulturowego. Poznajemy rzeczywistość dzięki spostrzeganiu i rozumieniu, ale także dzięki środkom komunikacji, zarówno językowym, jak i kulturowym. Otoczenie ukazuje nam się pośrednio – w takim stopniu, na jaki pozwala nam język, kultura i nasz aparat poznawczy. Nauka nie tylko daje się poznać, ale staje się także procesem kulturowym, co traci znamiona aksjologicznej neutralności. Według antyfundamentalizmu nauka sięga do wartości wyznawanych zarówno przez jednostki, jak i ogół. Badania organizacji i zarządzania nie oznaczają wyników uniwersalnych i pewnych, uzyskana wiedza jest pragmatyczna i osadzona w konkretnej sytuacji, pozwala na podejmowanie określonych działań. Może ulegać wpływowi kultury, zależeć od interesów otoczenia, w którym istnieje. Fundamentalizm widzi w prawdzie i racjonalizmie (rozumianych

tradycyjnie) rdzeń nauki. Prawda odbija rzeczywistość, a więc pozostaje z nią zgodna. To, co może być uznane za racjonalne, musi być uniwersalne i niemożliwe do podważenia; nauka musi nosić cechy racjonalności (McMullin, 1992: 156–159). Metody poznania takiej nauki umożliwiają dotarcie do pewnej i ponadczasowej wiedzy. Teorie i metody nauk o zarządzaniu oparte na racjonalizmie i epistemologicznym fundamentalizmie mogą być stałe i wraz z czasem nie tracić na wiarygodności.

Jeżeli spojrzymy na zagadnienie od strony antyfundamentalizmu, odchodzimy od ustalonego schematu kategorii epistemicznych. Tutaj prawdy nie ujmuje się w kategoriach korespondencyjnych (odzwierciedlenia rzeczywistości), ale koherencyjnych i neopragmatycznych (współtworzenia rzeczywistości). Prawdziwe staje się to, co wpasowuje się w dotychczasowy system wiedzy, co staje się zależkiem działań lub zostaje ocenione przez zbiorowość jako prawdziwe (Marković, 1992: 147–163).

Racjonalność nie zależy tylko od uwarunkowań poznawczych jednostki czy dostępu do wiedzy, jest poddawana zależnościom natury społecznej, kulturowej i historycznej (Habermas, 1992: 78–104). Działanie ma wpływ na poznanie, nauka nawet bywa uznawana przez radykalny odłam antyfundamentalizmu za irracjonalną (Tempczyk, 2003: 241–250). Naukowa wiedza, wedle wielu antyfundamentalistów, nie powinna rościć sobie prawa do uniwersalności, a raczej ograniczyć się do lokalności, pozostać zrelatywizowana kulturowo, historycznie i społecznie (Geertz, 2003: 170–179). Stanowiska, podejmowane tematy, stawiane problemy i wybierane metody ulegają zmianom i modom (Klincewicz, 2004: 15–32), nauka może służyć pewnym ideologiom, może nawet sankcjonować kontrolę i władzę, ale może też kwestionować dominujący ład społeczny i zmierzać do emancypacji dotychczas marginalizowanych czy dyskryminowanych grup czy klas (por. Czarniawska-Joerges, 1988). Nauki o zarządzaniu w wydaniu antyfundamentalistycznym już nie odzwierciedlają istoty organizacji i zarządzania, ale je współtworzą, posługując się kulturowymi i historycznymi teoriami i metodami (Clegg, 1990). Granice nauki nie są klarowne, nie posiada ona jednej pewnej metody naukowej, stanowi działalność pragmatyczną w równym stopniu co poznawczą. Zarządzanie, zresztą również w ujęciu neopozytywistycznym (fundamentalistycznym), określa się często mianem „nauki i sztuki” (por. Mikołajczyk, 2003).

Do epistemologii fundamentalistycznej zalicza się prakseologię i neoewolucjonizm, a do antyfundamentalistycznej: podejście interpre-

tatywno-symboliczne, nurt krytyczny (radykalny strukturalizm) i post-modernizm. Obie epistemologie porównuje tabela poniżej.

Tabela 1. Epistemologia fundamentalistyczna i antyfundamentalistyczna

Kryterium	Epistemologia fundamentalistyczna	Epistemologia antyfundamentalistyczna
Koncepcja przedmiotu badań	Przedmiot badań zależy ściśle od cech rzeczywistości.	Przedmiot badań uzyskujemy w wyniku wzajemnych oddziaływań przedmiotu i podmiotu.
	<u>Organizacja i zarządzanie są zdefiniowane jednoznacznie.</u>	Organizacja i jej przedmiot są różnie określone i niejednoznaczne.
Koncepcja podmiotu badań	Podmiot i przedmiot nie są od siebie uzależnione.	Istnieje wzajemna zależność podmiotu i przedmiotu.
	<u>Badacz zarządzania to obiektywny obserwator.</u>	<u>Badacz organizacji ingeruje w rzeczywistość.</u>
Relacje pomiędzy przedmiotem a podmiotem poznania	Podmiot poznania ma pewną, bezpośrednią i pozbawioną założeń wiedzę o przedmiocie.	Podmiot poznania za pośrednictwem języka zyskuje wiedzę o przedmiocie, która nie jest aksjologicznie neutralna.
	<u>Badanie organizacji to odkrycie związków przyczynowo-skutkowych o charakterze uniwersalnym, możliwe dzięki empirii.</u>	<u>Badanie organizacji to proces interwencji aksjologicznej, która umożliwia dotarcie do wiedzy zależnej od sytuacji.</u>
Rozumienie prawdy	Korespondencyjna koncepcja prawdy.	Niekorespondencyjne koncepcje prawdy (np. koherencyjna).
	<u>Nauki o zarządzaniu odzwierciedlają organizację i dokonują jej opisu.</u>	<u>Nauki o zarządzaniu nie tylko odzwierciedlają, lecz jednocześnie budują organizację i zarządzanie.</u>
Spojrzenie na racjonalność	Racjonalność ma kryteria uniwersalne.	Racjonalność ma kryteria kulturowe.
	<u>Nauki o zarządzaniu są racjonalne, czyli uniwersalne.</u>	<u>Nauki o zarządzaniu to przedsięwzięcie kulturowe, więc uwarunkowane historycznie.</u>
Metoda naukowa	Uzyskuje się wiedzę pewną, możliwą do zweryfikowania dzięki racjonalnym procedurom badawczym.	Wiedza nie jest pewna, ma historyczne uwarunkowania, wykorzystuje się heurystyki.



	<u>Teorie i metody zarządzania są trwałe i wiarygodne, nie wyznaczają ich warunki historyczne.</u>	<u>Teorie, metody i techniki zarządzania są kulturowe i historyczne.</u>
<b>Granice dyscypliny naukowej</b>	Oddzielenie dyscyplin naukowych jest stałe i równa się granicom w badanej rzeczywistości.	Granice pomiędzy dyscyplinami naukowymi zmieniają się, są tworzone społecznie i historycznie.
	<u>Przedmiot nauk o zarządzaniu jest interdyscyplinarny, nie zmienia się, okazuje się zakorzeniony w rzeczywistości.</u>	<u>Przedmiot nauk o zarządzaniu ma zmienne i płynne granice, zależne od uzgodnień w danym społeczeństwie.</u>
<b>Działanie a poznanie</b>	Poznanie w założeniu powinno być oddzielone od zmian.	Poznanie i działanie to procesy nierozłączne.
	<u>Najpierw dochodzi do poznania organizacji i procesu zarządzania, następnie do projektowania i na końcu dopiero wdrożenia zmian.</u>	<u>Już poznanie jest ingerencją w organizację, a zmiana wzbogaca poznanie.</u>
<b>Perspektywy poznawcze</b>	Prakseologia Neowolucjonizm	Nurt interpretatywno-symboliczny Nurt krytyczny (radykalny strukturalizm) Postmodernizm

Podkreślono charakterystykę epistemologii nauk o zarządzaniu.

Źródło: opracowanie własne.

Nauki o zarządzaniu mogą kształtować się w obu kierunkach, epistemologii fundamentalistycznej i antyfundamentalistycznej. Kierunek fundamentalistyczny zakłada obiektywne poznanie, antyfundamentalizm przyjmuje poznanie sytuacyjne oraz intersubiektywne. Przy czym należy tu wyodrębnić zarówno radykalne, jak i umiarkowane podejście do fundamentalizmu. Ortodoksyjny neopozytywizm wiąże się ze skrajnym fundamentalizmem, a postmodernizm i nurt krytyczny łączą się z kolei z najbardziej radykalnym antyfundamentalizmem. Umiarkowane podejścia do obu kierunków nie zwalczają siebie wzajemnie, lecz mogą zbliżyć się do najbardziej wiarygodnego poznania.

Nauki o zarządzaniu wydają się potrzebować równowagi pomiędzy dwoma wskazanymi podejściami. Zarządzanie, zgodnie z korespondencyjną teorią prawdy, powinno odzwierciedlać rzeczywistość, aby była ona możliwa do poznania. Jednak stanowi ono również przykład dyskursu historycznego, zależnego od relatywizmu kulturowego, którego celem są głównie przeobrażenia dotychczasowego sposobu funkcjonowania organizacji.

## Nauki społeczne: interpretacje pozytywistyczne oraz humanistyczne

---

Różnice między humanistycznymi a pozytywistycznymi spojrzeniami na naukę interesują badaczy już od XIX wieku. Spowodowały one rozwój dwóch sposobów rozumienia świata, obecnych w różnych dziedzinach nauk społecznych (Cahnman, red., 1973; Makkreel, 1993). Po jednej stronie mamy pozytywistyczną socjologię empiryczną, psychologię eksperymentalną (behawioryzm, psychometrię, psychologię ewolucyjną), antropologię biologiczną – a po drugiej psychologię humanistyczną (psychologię postaci, głębi), antropologię kulturową. Istnienie tak rozumianego podziału wzmacniali i członkowie Koła Wiedeńskiego, i humaniści (W. Dilthey, M. Weber).

Paradygmat neopozytywistyczny miał na celu obiektywne dostrzeżenie rzeczywistości organizacyjnej przez wolnego od wartościowania badacza i wskazanie metod, dzięki którym można na nią efektywnie wpływać. Zbudowanie uniwersalnych teorii, a dalej pragmatycznych i skutecznych metod zarządzania, było możliwe dzięki metodzie naukowej przyjmującej weryfikację hipotez. Posługiwano się głównie ilościowymi metodami badań. Wspomniany paradygmat wciąż dominuje w naukach o zarządzaniu, choć coraz częściej oddaje głos paradygmatom alternatywnym. W podobnym czasie rozwijało się spojrzenie humanistyczne, w nurtach filozoficznych (takich jak fenomenologia, egzystencjalizm, hermeneutyka), lecz i społecznych czy humanistycznych (tutaj warto przywołać szkołę stosunków społecznych, interakcjonizm symboliczny). Zakładało ono, że współistnieją ze sobą dwie sfery: materialno-rzeczowa, analizowana przez przyrodoznawstwo, jak i druga, której wartości i znaczenia kształtują ludzie. Na tej podstawie utożsamiono kulturę z najbardziej kluczową problematyką humanistyki. Kulturę widzi się tu dwojako, przez wartości i normy (spojrzenie aksjologiczne) i działania oraz wzorce kulturowe (spojrzenie pragmatyczne). Badania kulturowe prowadzono zarówno przy pomocy metody neopozytywistycznej, jak i metod interpretatywno-symbolicznych oraz hermeneutycznych, reprezentujących widzenie humanistyczne.

Humanistyczne spojrzenie jest subiektywne i relatywne, nie zakłada stawiania ponadczasowych teorii, częściej sięga po dokonywanie interpretacji. Metody poznania to metody interpretacji nie tylko określonych tekstów i znaczeń, ale też działań człowieka. Język nie służy jedynie przekazywaniu informacji, to w nim dokonuje się budowanie społecznych relacji. Formalizm i matematyczny świat społeczny nie

pozwalają się zastosować, działania to nie algorytmy. Szczegółowe porównanie paradygmatów zawiera tabela poniżej.

**Tabela 2.** Paradygmaty neopozytywistyczny oraz humanistyczne

Kryteria	Paradygmaty humanistyczne	Paradygmat neopozytywistyczny
Orientacja epistemologiczna	<i>Emic</i> , perspektywa intersubiektywna, nauka idiograficzna	<i>Etic</i> , perspektywa quasi-obiektywistyczna, nauka nomotetyczna
Relacje między składnikami rzeczywistości	Współzależność Powtarzalne oraz jednostkowe	Przyczyna–skutek Powtarzalne
Opis rzeczywistości organizacyjnej	„Gęsty” (Geertz, 2003: 35–58), nasycony, aksjologiczny	Quasi-obiektywne, dający się porównać z innymi
Stosunek badacza do rzeczywistości organizacyjnej	Bierze czynny udział ( <i>insider</i> )	Obiektywne, patrzący niejako z zewnątrz ( <i>outsider</i> )
Stosunek badacza do wartościowania	Zdaje sobie sprawę z zależności od kultury i wartości (postawa aksjologiczna)	Jego celem jest poznanie obiektywne
Cele badania	Rozumienie, synteza, opis, stymulowanie zmian	Uogólnianie, analiza, weryfikacja, przewidywanie i programowanie zmian
Preferowana metodologia	Deskryptywno-wyjaśniająca, rozumiejąca (hermeneutyczna)	Wyjaśniająca – proponująca przypuszczenia wynikające z abstrakcyjnych systemów pojęć
Wybierana metodyka	Metody jakościowe, niestandardyzowane i nieustrukturyzowane, antropologiczne, terenowe	Metody ilościowe, standaryzowane i ustrukturyzowane, reprezentatywne, głównie ankiety

Źródło: opracowanie własne, na podstawie: Swedberg, 1990; Morawski, 2001: 33.

## Rdzeń paradygmatów humanistycznych

Poszukiwanie tego co wspólne w paradygmatach alternatywnych pozwala na znalezienie następujących cech łączących cztery różne spojrzenia (hermeneutyczne, krytyczne, interpretatywne oraz postmodernistyczne):

1. Intersubiektywizm w procesie poznawczym, zakładający wielość perspektyw oraz dialogowość świata organizacji;
2. Aksjologiczna orientacja, kładąca nacisk na godność człowieka w organizacji, człowiek jest tu podmiotem, przywiązuje się wagę do sprawiedliwości, zarządzanie zostaje poddane wartościowaniu, etycznie angażuje się nie tylko członek organizacji, ale również badacz;
3. Wspólne problemy węzłowe, stanowiące punkt wyjścia dla badań (kultura, wartości, władza, tożsamość).

Przeciwieństwem paradygmatu neopozytywistyczno-funkcjonalistyczno-systemowego, z jego fundamentalizmem poznawczym, scjentyzmem i pozorami aksjologicznej neutralności, jest właśnie nurt humanistyczny oraz hermeneutyczna, relatywistyczna, interpretatywna i krytyczna epistemologia organizacyjna. Zarówno badacz, jak i aktorzy organizacyjni przybierają postawę performatywną i refleksyjną, co umożliwia zrozumienie, a w dalszej kolejności poznanie. Nie chodzi o analizę w kategoriach zależności zmiennych, ale pojęcie istoty świata organizacji (Sułkowski, 2009). Świat (tak badanych, jak badacza) nosi cechy wielowymiarowości i podmiotowości, co otwiera drogę do poszukiwań i do niej zachęca. Alternatywne paradygmaty zarządzania wykorzystują retorykę i język humanistyki, dlatego nie brakuje tutaj określeń, takich jak: tożsamość, proces organizowania, dyskurs, metafory itp. Sięga się po metody z założenia jakościowe, czyli rozumiejące, hermeneutyczne, interpretatywne i krytyczne. Przyjrzenie się metodyce humanistycznych paradygmatów prowadzi do różnych obserwacji. Badania humanistyczne są niezwykle szerokie, mimo wspólnych poznawczych założeń, a metody coraz szerzej stosowane i coraz istotniejsze dla zarządzania. Postmodernizm zdaje się tracić na znaczeniu, którego nabierają z kolei interpretatywizm i *Critical Management Studies*. Opozycja nurtu humanistycznego i neopozytywistycznego to nie tylko cecha organizacji i zarządzania, daje się ją zauważyć także w socjologii, lingwistyce, psychologii i innych naukach społecznych. Mówi się choćby o nauce nomotetycznej i idiograficznej, podejściu *emic* i *etic*.

Badania humanistyczne wiążą się z nauką idiograficzną, podejściem *emic*. Taka nauka akcentuje charakterystyczne opisy i traktuje jednostkowe przypadki jako swoiste, nie generuje uogólnień (Thomae, 1999: 187–215). Stworzona przez C. Geertza metodologia badania kultury wynika właśnie z opozycji *emic* (Headland, Pike, Harris, 1990;

Pike, Kenneth, 1967) oraz *etic*. Tę jakościową i uczestniczącą metodologię określa się „gęstym opisem kultury”.

Badacze nurtu humanistycznego (np. H. Willmott i M. Alvesson) dostrzegają oczywiście różnice (epistemologiczne, aksjologiczne, pragmatyczne oraz metodologiczne) w różnych paradygmatach zarządzania humanistycznego. Różnice płyną na przykład z filozofii, do której odwołują się nurty. Są one niezwykle różnorodne, znajdują się tu i egzystencjalizm, i marksizm, i fenomenologia itd. Jeżeli jednak chodzi o metodologię, wzgląd badawczy i metody pochodzą z zupełnie różnych dziedzin humanistycznych (z socjologii, psychologii humanistycznej, historii, filozofii, antropologii kulturowej). Różnice pomiędzy paradygmatami oscylują wokół różnych stopni krytycyzmu, rygoryzmu metodologicznego, intersubiektywizmu oraz pragmatyzmu.

Różny stopień intersubiektywizmu w badaniach wiąże się z różnorodnymi formami relatywizmu poznawczego. Nurt krytyczny można nazwać intersubiektywistycznym w kontekście wykorzystywania korespondencyjnej teorii prawdy. Władza i opresyjność w organizacji to faktyczne, choć ukrywane, obrazy jej funkcjonowania. Z kolei interpretatywizm zakłada wielość perspektyw, choć w tym ujęciu konsensusy organizacyjne tworzą się dzięki komunikacji, negocjacji znaczeń i strukturacji. Postmodernizm zaprzecza korespondencyjnej teorii prawdy, w procesie poznania kieruje się subiektywizmem (Rorty, 1985). Komunikacja nie buduje wiążących treści z uwagi na relatywizm kulturowy oraz na fakt, że dyskursy w różnych kulturach nie pokrywają się ze sobą.

Wartościowanie jest w największym stopniu obecne w nurcie krytycznym CMS. Dąży on do nazwania instrumentalności i opresyjności organizacji i zarządzania. Wartościowanie występuje również w postmodernizmie oraz w paradygmacie interpretatywno-symbolicznym, ale częściej stanowi przykład opisu dialektycznego z punktu widzenia aktorów organizacyjnych.

Także pragmatyzm uwidacznia się najbardziej w nurcie krytycznym, który ma na celu emancypację grup marginalizowanych. Aktywizm to zatem wyraźna cecha nurtu krytycznego. Inne, takie jak postmodernizm czy interpretatywizm, niekoniecznie postulują dokonywanie tak głębokich zmian.

Rygoryzm metodologiczny to kolejne kryterium różnicujące paradygmaty. Najbardziej rygorystyczne metody proponuje paradygmat neopozytywistyczny. W innych często dopuszcza się pluralizm meto-

dologiczny. Różne stopnie rygoryzmu charakteryzują metodologie pochodzące z paradygmatu interpretatywno-symbolicznego. Mniejszy stopień rygoryzmu, a co za tym idzie, otwartość metodologiczną, odnaleźć można w takich interpretatywnych technikach badań jak: wywiady jakościowe, pogłębione studia przypadku, metod antropologii organizacyjnej i etnometologii. Wyższy stopień zarówno rygoryzmu, jak i ustrukturyzowania występuje w socjologii interwencji lub teorii ugruntowanej. W nurcie krytycznym mamy do czynienia z pluralizmem metodologicznym, a rygoryzm zależy tutaj od osoby badającej organizację. W postmodernizmie rygoryzm metodologiczny właściwie nie występuje, mamy raczej do czynienia z anarchizmem metodologicznym, który pozwala na dowolność środków w drodze do osiągnięcia interesujących efektów.

## Podsumowanie

---

Nauki o zarządzaniu rozwijają się, czerpiąc z wielu nauk i opierając się na różnych paradygmatach. Nie podejmując się oceny wartości poznawczej tych różnych podejść, warto dostrzec ich różnorodność oraz wzrost świadomości epistemologicznej badaczy zarządzania, którzy współcześnie często jednoznacznie deklarują się po stronie fundamentalistycznych lub niefundamentalistycznych paradygmatów. Wyraźnie można wyróżnić kluczowy podział na podejścia neopozytywistyczne *versus* humanistyczne. Te pierwsze, wyrastające z filozofii empiryzmu logicznego Koła Wiedeńskiego, sięgają do neopozytywizmu, funkcjonalizmu i szkoły systemowej. Te drugie sięgają do hermeneutyki, paradygmatu interpretatywno-symbolicznego oraz filozofii krytycznej, konstruując własną epistemologię w opozycji do neopozytywizmu.

Zarysowana epistemologia nurtów humanistycznych nauk o zarządzaniu jest procesem *in statu nascendi*. Trudno współcześnie mówić o jednej tożsamości nurtu humanistycznego, ponieważ podejścia i metody są wciąż zbyt zróżnicowane. Wydaje się jednak, że postępuje proces zbliżenia stanowisk hermeneutycznych, interpretatywnych oraz krytycznych, czemu towarzyszy szybki rozwój badań opierających się na tych podejściach. Wzrasta również świadomość potrzeby identyfikacji środowiska humanistycznych nauk o zarządzaniu. Tworzy to nadzieję na przyszłość, że zamiast „dżungli” idei i metod humanistycz-

nych w zarządzaniu, być może, będziemy dysponować klarowniejszym stanowiskiem poznawczym, akceptowanym przez większość badaczy.

## Bibliografia

---

- Alvesson M. (2006). *Critical Theory and Postmodernism Approaches to Organizational Studies*. W: S.R Clegg, C. Hardy, T. Lawrence i W.R Nord (red.), *The SAGE Handbook of Organization Studies*. London: Sage.
- Auroux S. i Weil Y. (1991). *Dictionnaire des auteurs et des themes de la philosophie*. Paris: Hachette.
- Cahnman W.J. (red.) (1973). *Ferdinand Tönnies: A New Evaluation*. Leiden: E.J. Brill.
- Clegg S. (1990). *Modern Organisations: Organisation Studies in the Postmodern World*, London: Sage.
- Czarniawska-Joerges B. (1988). *Ideological Control in Nonideological Organisations*. New York: Praeger.
- Czarnocka M. (1998). Nowożytny pojęcie podmiotu a jego współczesne erozje. W: *Wiedza a podmiotowość*. Warszawa: IFiS PAN.
- Czarnocka M. (1999). Natura prawdy a wiedza bez założeń. W: *Wiedza a założeniowość*. Warszawa: IFiS PAN.
- Donnelly J.H. Jr., Gibson J.L. i Ivancevich J.M. (1990). *Fundamentals of Management*. Boston: Homewood.
- Fontrudona J. i Melé D. (2002). Philosophy as a Base for Management: An Aristotelian Integrative Proposal. *Philosophy of Management. Formerly Reason in Practice*, 2 (2).
- Gasparski W. i Pszczółowski T. (red.) (1983). *Praxiological Studies: Polish Contributions to the Science of Efficient Action*. Warszawa–Dordrecht: PWN–D. Reidel Publ. Co.
- Geertz C. (2003). Opis gęsty – w stronę interpretatywnej teorii kultury. W: *Badanie kultury. Elementy teorii antropologicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Geertz C. (2003). „Wiedza lokalna” i jej granice: obiter dicta. W: *Zastane światło. Antropologiczne refleksje na tematy filozoficzne*. Kraków: Universitas.
- Gospodarek, T. (2012). *Aspekty złożoności i filozofii nauki w zarządzaniu*. Wałbrzych: Wydawnictwo Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości.



- Griffin R.W. (2000). *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Habermas J. (1992). Przeciwno pozytywistycznie przepełowionemu racjonalizmowi. W: *Racjonalność i styl myślenia*. Warszawa: IFiS PAN.
- Hatch M.J. (2002). *Teorie organizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Headland T., Pike K. i Harris M. (1990). *Emics and Etics, The Insider/ Outsider Debate*. Sage Publications.
- Hempoliński M. (1991). Krytyka fundamentalizmu epistemologicznego. W: J. Rolewski i S. Czerniak (red.), *Wokół fundamentalizmu epistemologicznego*. Warszawa: IFiS PAN.
- Kieżun W. (1997). *Sprawne zarządzanie organizacją*. Warszawa: SGH.
- Klincewicz K. (2004). Zarządzanie wiedzą jako przykład mody w zarządzaniu. *Organizacja i Kierowanie*, 1 (115).
- Kotarbiński T. (1955). *Traktat o dobrej robocie*. Łódź: Łódzkie Towarzystwo Naukowe.
- Kotarbiński T. (1956). *Sprawność i błąd*. Warszawa: Państwowy Zakład Wydawnictw Szkolnych.
- Losee J. (1993). *A Historical Introduction to the Philosophy of Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Makkreel R.A. (1993). *Dilthey: Philosopher of the Human Studies*. Princeton: Princeton University Press.
- Marković M. (1992). Problem prawdy w krytycznych naukach społecznych. W: *Racjonalność współczesności*. Warszawa: PWN.
- McMullin E. (1992). Logiczność a racjonalność: uwagi o teorii nauki Toulmina. W: *Racjonalność i styl myślenia*. Warszawa: IFiS PAN.
- Mikołajczyk Z. (2003). Charakterystyka dyscypliny nauki o zarządzaniu (zarządzanie). *Materiały Wewnętrzne, TNOiK*.
- Morawski W. (2001). *Socjologia ekonomiczna. Problemy, teoria, empiria*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Motycka A. (1999). Filozofia nauki a problem założeniowości w nauce. W: *Wiedza a założeniowość*. Warszawa: IFiS PAN.
- Pike K. i Kenneth L. (1967). *Language in Relation to a Unified Theory of the Structure of Human Behavior*. The Hague: Mouton.
- Pszczołowski T. (1978). *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*. Wrocław: Ossolineum.
- Pugh D.S. (1983). Studing Organisational Structure and Process. W: G. Morgan (red.), *Beyond Method. Strategies for Social Research*. London–New Delhi: Sage–Beverly Hills.

- Rorty R. (1985). *Filozofia a zwierciadło natury*. Warszawa: Aletheia.
- Sułkowski Ł. (2009). Interpretative Approach in Management Sciences. *Argumenta Oeconomica*, 2.
- Sułkowski Ł. (2012). *Epistemologia i metodologia zarządzania*. Warszawa: PWE.
- Swedberg R. (1990). *Economics and Sociology: Redefining their Boundaries: Conversations with Economists and Sociologists*. Princeton: Princeton University Press.
- Tempczyk M. (2003). Poznanie naukowe a emocje. W: *Wiedza a emocje*. Warszawa: IFiS PAN.
- Thomae H. (1999). The nomothetic-idiographic issue: Some roots and recent trends. *International Journal of Group Tensions*, 28 (1): 187–215.
- Wagner P. (red.) (2002). *Les philosophes et la science*. Paris: Gallimard.
- Zieleniewski J. (1976). *Organizacja zespołów ludzkich*. Warszawa: PWN.



Julian Auleytner

---

## ZARZĄDZANIE STRUKTURĄ SPOŁECZNĄ

---

### Zarządzanie strukturą społeczną

---

Artykuł 20 polskiej Konstytucji z 1997 r. wart jest przypomnienia: *Spółeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.*

Artykuł ten określa ustrój naszego kraju, ale wydaje się „pusty” z punktu widzenia praktyki i jej interpretacji. Brakuje bowiem szerszej refleksji co do jego znaczenia. Artykuł ten bezpośrednio odnosi się do problemu struktury społecznej, która zasadniczo zmieniła się po okresie socjalizmu. Miniony ustrój stawiał na miliony robotników i chłopów, dodając do nich marginalnie inteligencję pracującą. Współcześnie te grupy stały się stopniowo zapomnianymi częściami struktury społecznej ze względu na zapoczątkowane przemiany własnościowe. Pojawia się więc pytanie: co zastąpiło stare „klasy” społeczne, co jest (może być) siłą napędową gospodarki? Siła ta tkwi w strukturze społecznej Polaków, posiadających nowe warunki gospodarowania. Struktura społeczna nie była dotąd przedmiotem zainteresowania polityki społecznej jako aktywnego instrumentu państwa.

Podstawą tej prognozy w postaci scenariuszy jest **struktura społeczna** (zob. rysunek 1, s. 216). Klasyczna definicja K. Krzeczковского, mówiąca o tym, że polityka społeczna jako nauka bada zmiany zachodzące w strukturze społecznej pod wpływem celowej działalności

państwa i innych podmiotów, jest wyjątkowo przydatna dla kształtowania rozwoju<sup>1</sup>.

Struktura społeczna oznacza (nie tylko narodowy) złożony zbiór gospodarstw domowych, zróżnicowany wewnątrznie ze względu na stosunek do własności, posiadane dochody, wiek, wykształcenie oraz miejsce zajmowane w hierarchii. Szczególne miejsce w strukturze społecznej ma praca. Zatrudnieni na podstawie stosunku pracy z pracodawcą to najliczniejsza grupa pracujących. Drugą liczebnie grupę stanowią samozatrudnieni w sensie pracodawcy dla siebie oraz osoby pracujące na własny rachunek. Ta grupa może być rozumiana jako **stan średni**, ekonomicznie niezależny od państwa.

Zmiany wywoływane w omawianej strukturze wynikają zarówno z racjonalnych zachowań gospodarstw domowych, jak i polityki państwa, samorządów oraz organizacji społecznych (pozarządowych). **Zmiany te są również pośrednio kreowane przez media.** Przesuwanie się osób aktywnych zawodowo z grupy zależnej od pracodawców do grupy pracującej na własne ryzyko, jak również wybór bardziej efektywnego od państwa sektora prywatnego, jest oparte w jakiejś mierze na wzorcach obserwowanych w telewizji i lansowanych przez media. Nie mamy jednak wyników badań, które potwierdzałyby taką hipotezę. Można tylko przypuszczać, że osobowe wzorce zachowań rynkowych lansowane przez media mogą skłaniać do samozatrudnienia pewną część osób gotowych podejmować ryzyko gospodarcze.

Zmiany można rozpatrywać z punktu widzenia socjotechniki, tj. instrumentalnych zabiegów, które na ogół doraźnie zmieniają pozycję i sytuację niektórych gospodarstw w strukturze. Inny punkt widzenia widać w koncepcjach reform ustrojowych, tj. takich, które oparte są na rozwiązaniach aksjologicznych zmieniających w strukturze pozycję dużych grup ludności czy to w kraju, czy w przestrzeni europejskiej.

**Analizując strukturę społeczną, można odpowiedzieć, czy jest ona odporna na kryzys, czy zachodzą w niej procesy uodparniające czy degradujące.** Strukturę społeczną posiada każdy naród; jest ona ukształtowanym efektem działań państwa, miejsca własności prywatnej oraz zachowań gospodarstw domowych. To właśnie struktura społeczna świadczy o sile społeczno-ekonomicznej zbiorowości. Kryzys roku 2008 zastał Europę w sytuacji braku zinte-

---

<sup>1</sup> Chcę przypomnieć w tym miejscu zapomniany tekst J. Daneckiego, *Prognozowanie rozwoju a polityka społeczna* (1979).

growanych struktur społecznych i postawił problem: czy bronić narodowych struktur społecznych, czy próbować się integrować. Przykład Irlandii, Islandii i innych małych krajów o mało odpornych na skutki kryzysu globalnego strukturach społecznych szczególnie uzasadnia potrzebę budowy europejskiej struktury społecznej.

**Zarządzanie strukturą społeczną** nie jest przy tym zadaniem łatwym. Na ogół zarządzano skutecznie funduszami, projektami. Struktura społeczna dostrzegana była i jest jako efekt złożonych działań zarówno państwa, jak i decyzji indywidualnych gospodarstw domowych *a posteriori*. Pewną rolę grała w tym również migracja ludności czynnej zawodowo. Współczesne zarządzanie strukturą społeczną oznaczałoby zmianę priorytetów ekonomicznych na rzecz społecznych, jednakże bez potrzeby ponoszenia strat gospodarczych.

W dalej opisanych scenariuszach możliwego zarządzania zajmuję się nie tylko działalnością państwa jako głównego podmiotu polityki społecznej. Przy kształtowaniu struktury społecznej odgrywa ono ważną, ale niejedyną rolę. Przyjmuję, że samorzady zawsze będą pełnić komplementarną rolę wobec państwa, zaś organizacje pozarządowe stanowią grupę podmiotów uzupełniających aktywność obywatelską zarówno wobec państwa, jak i samorządów. Chcę eksponować znaczenie indywidualnych decyzji **gospodarstw domowych oraz nowych współzależności wspólnotowych, zwłaszcza w UE**. W kryzysowej sytuacji ujawnia się bezradność i zawodność (europejskiego) państwa socjalnego, ale jednocześnie obserwuje się racjonalne zachowania gospodarstw domowych, których liczba w Polsce znacznie przekracza 12 mln. Przykładem mogą być decyzje emigracyjne lub edukacyjne. Świadczą one o zaradności i przezorności mikrogrup społecznych. Decyzje te bezpośrednio wpływają na kształt struktury społecznej. Uzasadnia to polska statystyka.

W latach 2002–2008 szybciej rosła liczba pracujących w oparciu o stosunek pracy (z 8,7 mln do 9,8 mln) niż osób samozatrudniających się (wzrost tylko o ok. 40 tys.). Nie jest to zjawisko pozytywne. Wskazuje ono na wysokie ryzyko ekonomiczne, które skłania mało odważnych do poszukiwania pracy „zależnej”, bezpiecznej i nieobciążonej pozornie ryzykiem zwolnienia. Towarzyszyły temu liczne wyjazdy zagraniczne za pracą; nadal oblicza się migrację na ok. 2 mln osób. Ubytek kwalifikowanej i młodej części kapitału ludzkiego będzie rzutował na system ubezpieczeń społecznych w długim horyzoncie czasu. Średnia wieku polskiego migranta to ok. 28 lat.

Długofalowo struktura społeczna oparta w dominującym zakresie na pracy „zależnej” nie rokuje przyspieszenia. Rozwój przyspieszony opiera się na własności prywatnej, na kapitale finansowym, rzeczowym i osobowym. Zwłaszcza ten ostatni może wykazać inicjatywę i innowacyjność, jeśli zależy od siebie, od zdolności do podejmowania ryzyka, które jest obce pracy „zależnej”. Kapitał ludzki widziany jest przez pryzmat **wolności** ekonomicznej i zdolności jej wykorzystania.

W scenariuszach zarządzania strukturą społeczną gospodarstwa domowe można klasyfikować według różnych kryteriów: dochodu, własności, wykształcenia, wieku, aktywności itp. Jedną z klasyfikacji przydatną dla prognoz jest oparta na stwierdzeniu o istnieniu grup marginalizowanych oraz podlegających procesowi peryferyzacji. Prognozy wówczas starają się określić kierunek zmian w tym zakresie – eliminacji poprzez inkluzję lub natężenia zjawiska.

Z kolei współzależności wspólnotowe, których aksjologicznym określeniem jest solidarność, wskazują na podobny proces decyzji podejmowanych w krajach dotykanych kryzysem oraz wspólne poszukiwanie rozwiązań ograniczających jego skutki.

## Biurokracja jako hamulec

---

Niedostrzeganym podmiotem jest polska **biurokracja**, która posiada bezpośredni i rosnący wpływ na kreowanie struktury społecznej. Zauważyć należy, że biurokracja boi się reform, gdyż każda zmiana pociąga za sobą **ryzyko** niepowodzenia oraz nieprzewidywalne trudności. Biurokracja po swojemu interpretuje przepisy i trudno ją edukować do zachodzących zmian. Tysiące urzędników na wszystkich szczeblach zarządzania państwem stanowi faktycznie potężną i niekontrolowaną siłę, która generalnie spowalnia i **komplikuje wszystkie reformy przez ograniczanie wolności myślenia**. Odbija się to na składowych strukturach społecznej, na aktywności stanu średniego oraz grupie osób w pracy zależnej. W innych krajach zatrudnia się administrację na **czasowe kontrakty** do wykonania określonych zadań, u nas prawie dożywotnio, bez rozliczenia za popełniane błędy. Koszty takiej praktyki nie są wyliczane.

Zauważam także konflikt interesów pomiędzy elitą polityczną a anonimową biurokracją, która nie uznaje aksjologii polityków. Biurokracja znajduje się pomiędzy państwem i jego politykami, a stanem



średnim oraz człowiekiem biednym, niepełnosprawnym, bezdomnym, bezrobotnym, starym, pokrzywdzonym. To ona decyduje o losie tych ludzi, gdyż jest grupą interpretującą przepisy, lepiej od polityków wiedzącą, gdzie są pieniądze oraz jak dzielić dobra i usługi. W zarządzaniu strukturą społeczną biurokracją należy traktować jako niedocenianą składową systemu, która wyraźnie zakłóca wizję postępu, a niekontrolowana w działaniu odpowiada za marnotrawstwo kapitału ludzkiego w działaniu. Biurokracja bowiem kieruje się doraźnymi działaniami w obszarze instrumentów – pieniądzem, korektą prawa, organizacją nowych bytów. Doraźność sprzyja tworzeniu się komplikacji w procesie zarządzania, a tym samym wytwarza chaos.

Nie mamy wiedzy o zależnościach pomiędzy działaniami biurokracji brukselskiej a kreowaniem stanu średniego i jego wolności ekonomicznej. Wyrażam pogląd, że stoimy na początku takich badań, które ukażą ważność problemu zarządzania strukturą społeczną.

## Scenariusz liberalny w zarządzaniu strukturą społeczną

---

Argumentacja tego scenariusza opiera się na znanym już z okresu międzywojennego stwierdzeniu, że polskiej gospodarki nie stać na głębsze programy i reformy socjalne. Wprawdzie istnieje zgoda, że jakieś reformy są potrzebne, ale generalnie brak na to środków. Scenariusz ten nazwiemy wariantem *status quo*, w którym z różnym nasileniem występują konflikty społeczne. Kryzys bowiem dodatkowo wzmacnia argumenty na rzecz oszczędności.

Wydatki budżetowe na cele społeczne będą więc przedmiotem permanentnych konfliktów parlamentarnych, aby pozostawać na poziomie niezmiennym, co faktycznie oznaczać będzie ich realny spadek ze względu na inflację. Scenariusz ten może być realizowany przez każdą z partii dochodzących do władzy, nie ze względu na ich oblicze programowe, ale z powodu ich międzynarodowych interesów. Argumentacja o potrzebie cięć budżetowych nie jest nowa, nowe mogą być grupy społeczne w strukturze, które doświadczą takich oszczędności. Zawsze bowiem rozważamy pytanie: na kim oszczędzać?

Jak wspomniano wyżej, taki scenariusz rozwoju społecznego prowadzi będzie długotrwale bezrobotnych, niepełnosprawnych, ludzi starych, rodziny wielodzietne, młodzież ze środowisk wiejskich itp. do **marginalizacji czasowej i trwałej**. Strefa ubóstwa – wbrew

deklaracjom poszczególnych rządów – zamiast się kurczyć – będzie się powiększać. Wprawdzie będzie to ubóstwo na wyższym poziomie możliwości społeczeństwa, ale jego konsekwencją w każdym razie staną się konflikty społeczne. „Mocniejsze” politycznie grupy, posiadające siłę przebicia, będą uzyskiwać za cenę spokoju przywileje socjalne kosztem słabszych grup, nieposiadających własnych organizacji, ani przełożeń politycznych. Przykładem jest biegunowy sposób traktowania przez poszczególne rządy górników i pielęgniarek. Ponadto ubóstwo pociąga za sobą wzrost wydatków socjalnych ze względu na potrzebę pokoju społecznego.

Taki **konfliktowy** model kreowania struktury społecznej, wynikający z liberalnego scenariusza, jest dlatego prawdopodobny, gdyż jest już sprawdzony, opiera się przecież na doświadczeniu rządzących elit oraz na biurokracji, dla których pozornie nie ma alternatywy dla już realizowanej polityki. Wynikać to będzie również z braku wykwalifikowanych kadr socjalnych dla jakiegokolwiek innego scenariusza rozwoju.

Dalszą konsekwencją takiego konfliktowego modelu jest i będzie jego przenoszenie w dół i proste odwzorowanie na szczeblu powiatu i gminy. Struktura społeczna na tych szczeblach pozostaje pod wpływem lokalnej władzy – posiadającej środki – nad ludźmi marginalizowanymi, nieposiadającymi ani dostępu do władzy, ani do pieniędzy, a więc mającymi zdecydowanie gorsze szanse dla zawodowego usamodzielnienia się.

Scenariusz liberalny ma wyraźnie dwubiegunowy charakter; prowadzi on długoterminowo do utrwalania struktury społecznej na część posiadającą i nieposiadającą – majątek, dostęp do praw socjalnych, dóbr i usług. Efektem posiadania i nieposiadania będzie postępujący **podział na poinformowanych i niepoinformowanych** w związku z dostępem do Internetu i nowych technologii komunikowania się. Ci pierwsi korzystają z atutu dostępu do najnowszej wiedzy, stając się nie tylko jej konsumentami, ale także członkami społeczeństwa globalnego; ci drudzy to kategoria „gorszych”. Sytuacja taka jest już obserwowana w Polsce.

Scenariusz liberalny ma charakter powszechnie permissywny, oznacza bowiem w ramach głoszonej wolności jednostki przyzwolenie na działania pozwalające również poza prawem na poprawę indywidualnego położenia. W efekcie część bardziej zaradnych marginalizowanych ludzi (najczęściej młodych, których stać na ryzyko) podejmuje

działania przestępcze polegające na zawłaszczaniu własności prywatnej, na handlu narkotykami. Statystyka przestępczości z ostatnich lat potwierdza taką tendencję. Powyższe postawy nie budzą skutecznego przeciwdziałania władzy, należą natomiast do indywidualnych i zbiorowych **sposobów przetrwania**.

**Sposoby przetrwania** gospodarstw domowych są nowym elementem w scenariuszu liberalnym, zwłaszcza że wiążą się z jedynym, realizowanym stylem polityki państwa, oznaczonym poniżej punktem „b”. Znane są różne style uprawiania takiej polityki. Należą do nich:

- a) dać ludziom pieniądze (*w efekcie w strukturze społecznej powstają grupy roszczeniowe jak w socjalizmie, górnicy są swoistym reliktem przeszłości*),
- b) dać ludziom prawa (*werbalne obietnice, a papier wszystko przyjmie*),
- c) dać ludziom polityczną siłę (*co podzieli społeczeństwo na mocnych i słabych*),
- d) dać ludziom profesjonalną pomoc socjalną lub lepszy dostęp do niej (model opiekuńczy),
- e) uświadomić ludziom ideę samopomocy, przezorności i możliwość ich realizacji dla poprawy własnej sytuacji (*model społeczeństwa aktywnego, obywatelskiego*).

Faktycznie tylko jeden styl – „b” – odpowiada liberalizmowi w jego wersji tradycyjnej. W jego ramach od rodziny i jednostki zależy, jak swoje prawa zrealizuje. Jeżeli jest to jednak rodzina lub osoba bez odpowiednich środków finansowych, to swoich praw nie będzie w stanie wyegzekwować.

Styl „a” – został negatywnie zweryfikowany w okresie socjalizmu realnego, choć wiele rozwiązań z tego czasu wciąż pozostaje.

Styl „c” oznaczałby daleko idące rozszerzenie władzy, na co obecne elity polityczne nie są nastawione. Zawężanie się elit politycznych prowadzi do wypychania ludzi z polityki, a nie do ich wciągania. Absencja polityczna wiąże się z niechęcią wielu do uczestniczenia w starych walkach personalnych, które są świadectwem prywaty, a nie troski o dobro wspólne. Walkom tym nie towarzyszą programy sanacji zła i wizji **Nowej Polski**, które aktywizowałyby zwłaszcza młodzież. Obserwowany jest regres zainteresowania polityką, czego widowym dowodem stała się spadająca frekwencja wyborcza zarówno do Sejmu jak i samorządów lokalnych. Przeciętny obywatel ma świadomość znikomego lub żadnego wpływu na otaczającą go rzeczywistość.

W polskiej tradycji nie ma obowiązku uczestniczenia w wyborach w przeciwieństwie np. do Belgii czy Grecji.

Styl „d” pociąga za sobą koszty i nie leży w zainteresowaniach obecnego układu sił.

Styl „e” dotyczy polityki z wbudowaną zasadą solidarności, o czym będzie mowa w dalszej części rozważań.

Liberalnej polityce społecznej odpowiadają strategie zachowań obywatelskich. Strategie te są artykułowane przez zachowania gospodarstw domowych, w których zapadają decyzje demograficzne, edukacyjne, prozdrowotne, zawodowe itp. Transformacja ustrojowa w Polsce umożliwia widzenie przykładowo trzech typów gospodarstw domowych. Spotykamy **gospodarstwa innowacyjne**, którym zasadniczo niepotrzebna jest polityka społeczna, gdyż radzą sobie bez zewnętrznych interwencji. Są to gospodarstwa, które uzyskują wysokie albo bardzo wysokie dochody i płacą od nich wysokie podatki, wykazują się twórczym dynamizmem swoich członków i stanowią o przyszłości polskiej gospodarki. Podstawą ich sukcesów jest prywatna własność, która ekonomicznie uniezależniła te rodziny od państwa.

Inny typ to **gospodarstwa adaptacyjne**, które, osiągając dochody zbliżone do minimum socjalnego, dają sobie jakoś radę. Dostęp tych gospodarstw do własności prywatnej, będącej podstawą pracy niezależnej, jest ograniczony. Tym samym gospodarstwa te są ekonomicznie uzależnione bądź od państwowego, bądź prywatnego pracodawcy i są beneficjentami polityki społecznej.

Szczególnym przedmiotem naszego zainteresowania w prognozowaniu polityki społecznej pozostaje cała grupa **gospodarstw marginalizowanych** przez ubóstwo i całą sekwencję zachowań wynikającą z braku środków finansowych. Są to więc gospodarstwa bez własności prywatnej. Najczęściej występują tu sytuacje bezrobocia i niskiego poziomu wykształcenia swoich członków przez brak dostępu do szkoły średniej i wyższej. Gospodarstwa **marginalizowane (czasowo i trwale)**<sup>2</sup> można podzielić na pięć grup:

- gospodarstwa domowe rodzin niepełnych,
- gospodarstwa domowe rodzin wielodzietnych,
- gospodarstwa domowe rodzin patologicznych,

<sup>2</sup> Wykorzystuję tu efekt dyskusji z niezyczącą już Marią Trawińską, z którą współpracowałem w latach 90. XX wieku.

- gospodarstwa domowe rodzin posiadających niepełnosprawnych członków,
- gospodarstwa domowe rodzin dotkniętych skutkami katastrof żywiołowych.

Grupy takich rodzin występują w każdym społeczeństwie na jego peryferiach. Rzecz w tym, by były one statystycznie monitorowane. W prognozach interesuje nas bowiem to, czy liczba takich rodzin wzrasta, czy maleje lub czy utrzymuje się na niezmiennym poziomie. W scenariuszu liberalnym działa mechanizm redukcji środków z pomocy społecznej dla rosnącej lub niemalejącej liczby takich rodzin. W efekcie sytuacja ich się pogarsza, jak również rośnie liczba rodzin marginalizowanych. Nie ma także koncepcji wyprowadzenia ich z sytuacji kryzysowej. Struktura społeczna kształtuje się żywiołowo, niektóre jej części uodporniają się na sytuacje kryzysowe, inne ulegają degradacji. Ten scenariusz preferuje strukturę społeczną w dużej mierze uzależnioną od państwa i jego interwencji socjalnej.

## Scenariusz liberalizmu socjalnego w zarządzaniu strukturą społeczną

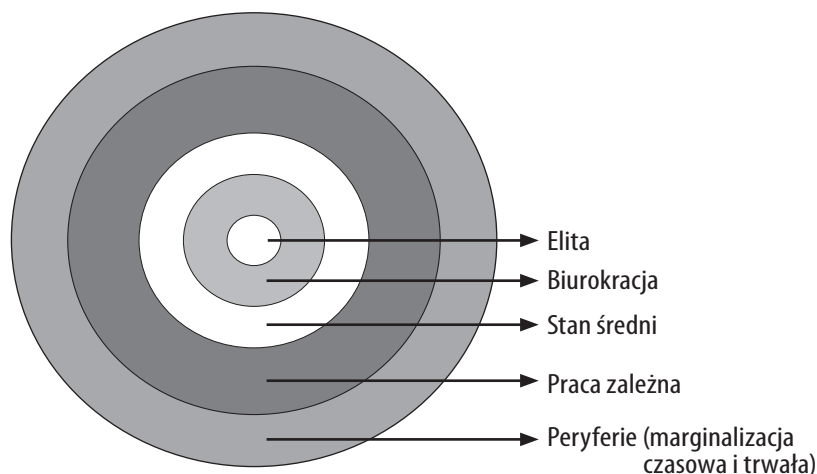
---

Inny wariant rozwoju wiąże się z realizacją bardziej unowocześnionego modelu społeczno-gospodarczego zwanego liberalizmem socjalnym. Zmianą może stać się wprowadzenie mechanizmu ułatwiającego  **powszechny** dostęp do własności prywatnej. Prywatyzacja może być realizowana – jak dotychczas – przez elity ekonomiczno-polityczne z udziałem kapitału zagranicznego, może jednak w wariacie neoliberalnym być urzeczywistniana z aktywnym uczestnictwem ludzi dotychczas uzależnionych od państwowego pracodawcy. Wspomniano wyżej o gospodarstwach **adaptacyjnych i marginalizowanych**. Powinny one być głównym adresatem działań neoliberalnych. Ten kierunek myślenia legł u podstaw „New Dealu” prezydenta Roosevelta w USA lat 30. XX wieku, kiedy realizowano program wychodzenia z kryzysu, zwany również programem **kapitalizmu ludowego**. Jego istotą było zapewnienie jednostce dostępu do pracy (poprzez politykę pełnego zatrudnienia) oraz do własności prywatnej.

Istotą liberalizmu socjalnego jest aktywne angażowanie się państwa na wszystkich szczeblach jego struktury organizacyjnej w tworzenie równych szans i warunków dla aktywności obywatelskiej. Liberalizm

socjalny nie neguje wolności osoby ludzkiej. Stoi on jednak na stanowisku konieczności **upowszechnienia tej wartości** w społeczeństwie. Scenariusz ten, dostrzegając niebezpieczeństwo monopolizacji władzy ze strony elit, proponuje poszerzanie przestrzeni wolności społeczeństwa, a nie tylko jednostki. W efekcie dotychczasowe elity znacząco powinny się powiększyć.

Co może wówczas w takim scenariuszu zmienić aktualną sytuację? Przede wszystkim celem prywatyzacji (i reprivatyzacji) jest zwiększenie liczby ludzi zależnych od swojej zaradności, umiejących podejmować ryzyko w oparciu o swoją własność. W socjalnej gospodarce rynkowej – będącej odmianą europejskiego liberalizmu socjalnego – grupa taka zwana jest **stanem średnim**. **Różni się ona od robotników czy urzędników pracujących na „państwowym” lub obcym – prywatnym, posiadaniem małej własności prywatnej.** Chodzi więc o strukturę społeczną posiadającą elastyczny mechanizm odpornościowy na kryzys.



**Rysunek 1.** Stan średni w strukturze społecznej. Procesy marginalizacji oraz inkluzji

Źródło: opracowanie własne.

Niebędący dotychczas przedmiotem polityki w Polsce stan średni jest podstawową grupą społeczną, która najszybciej **pomnaża własność prywatną** na drodze swojej aktywności zawodowej, przynosząc państwu dodatkowe dochody w postaci płaconych podatków. Stan

średni to przeciwieństwo dawnej klasy robotniczej, gdyż sam tworzy miejsca pracy, odciąża państwo od kosztów bezrobocia i jest źródłem koniunktury gospodarczej. Klasa robotnicza i chłopstwo zależni byli od państwowego pracodawcy, a nie od siebie. Wielkie budowle socjalizmu oraz PGR angażowały miliony ludzi, ale ich nie usamodzielniały. Stan średni to współcześnie przedstawiciele wolnych zawodów oraz samodzielni rolnicy i rzemieślnicy. W gospodarkach krajów UE, takich jak Niemcy czy Wielka Brytania stan średni to ponad 90% wszystkich zatrudnionych; u nas nieco ponad 10%! Istnieje więc zasadnicza asymetria w strukturach społecznych krajów UE, będąca efektem rządów socjalizmu realnego. Asymetria ta wpływa na dynamikę rozwoju gospodarczego.

W Polsce – w przeciwieństwie do Niemiec – brak jest tzw. polityki stanu średniego. W scenariuszu liberalizmu socjalnego uruchomienie mechanizmów tworzenia stanu średniego może stanowić atrakcyjną wizję rozwoju, albowiem wiąże się to ze stwierdzeniem, że **najlepszą polityką społeczną jest polityka stymulacji wzrostu gospodarczego**. Im więcej osób jest niezależnych ekonomicznie od państwa tym łatwiej pokonać kryzys. Duża liczba przedstawicieli stanu średniego odciąża państwo od wydatków na tworzenie miejsc pracy,

W tym celu potrzebna jest polityczna wola zmiany sposobu finansowania walki z bezrobociem. Polityka budowy stanu średniego wymaga, aby skierować większość środków na **aktywne** formy w postaci inwestycji w miejsca pracy. Tą drogą dotychczasowi bezrobotni, zamiast permanentnie pozostawać klientami urzędów pracy i pomocy socjalnej, gdzie kalkulują sobie opłacalność zasiłków wobec zarobku z nielegalnej pracy, wchodzić mogą i powinni w posiadanie własności prywatnej. W konsekwencji przyniesie to państwu wymierne korzyści w postaci podatków. Taki kierunek działania leży u podstaw Europejskiego Funduszu Socjalnego, finansowego instrumentu polityki społecznej UE, który oparty jest na realizacji konkretnych zadań.

Warunkiem zmiany w polityce stanu średniego jest ofensywa edukacyjna w postaci otwarcia powszechnego dostępu do kształcenia ustawicznego oraz finansowanie przedsiębiorczości. Taką strategię działania przyjęły w walce z bezrobociem kraje UE. W ofensywie edukacyjnej potrzeba przekazywać szeroką wiedzę o ryzykach rynkowych oraz o sposobach zachowań w grze ekonomicznej.

Inwestycje w kwalifikacje człowieka są najtańszym sposobem podnoszenia poziomu konkurencyjności gospodarki i przyspieszania tym



samym tempa rozwoju gospodarczego. Prawda ta jest uważana w wielu środowiskach w kraju i zagranicą za truizm, ale w Polsce z trudem i nieśmiało toruje sobie drogę w wiadomości elit politycznych.

Prognozowany scenariusz zakłada wyjście naprzeciw potrzebom młodzieży, która obecnie, ze względów demograficznych, przez najbliższe 10 lat stanowi największe, historyczne wyzwanie dla polityków. Młodzież może być czynnikiem konkurencyjności Polski w UE, ale obecnie staje się wielką kwestią socjalną w związku z brakiem szans pracy, mieszkania i w konsekwencji rosnącym ubóstwem. Liberałowie uważają, że problemy młodzieży rozwiąże automatycznie niewidzialna ręka rynku; jego mechanizmy jakoby samoczynnie regulują życie. Brak aktywnej polityki państwa wobec młodzieży zasadniczo kontrastuje nas np. z Australią. Kraj ten od dziesięcioleci prowadzi bardzo przemyślaną politykę ściągania do siebie młodych i wykształconych ludzi z całego świata, a jego bezrobocie dotyczy grupy mniej zaradnych jednostek.

**Scenariusz liberalizmu socjalnego zakłada wciągnięcie do ekonomicznej gry ludzi stojących dotychczas, nie zawsze z własnej winy, na uboczu, marginalizowanych z powodu ubóstwa i braku politycznej woli upowszechnienia dostępu do własności prywatnej.** Powszechne marnotrawstwo środków publicznych, obserwowane przez pryzmat funkcjonowania istniejących funduszy, może zostać ograniczone na korzyść nowej polityki społecznej, bazującej na zatrudnieniu. Nie negując potrzeby socjalnej asekuracji grup marginalizowanych, może ona przyjąć następujące, długoterminowe priorytety<sup>3</sup>:

- prymat pracy nad bezrobociem, ze szczególnym odniesieniem tej zasady do pierwszej pracy w życiu zawodowym,
- prymat dochodu z pracy nad zasiłkiem,
- prymat zatrudnienia nad sponsorowaną formą aktywności,
- prymat działań aktywizujących nad osłonowymi,
- prymat szkolenia nad bezrobociem.

Na razie żaden z tych prymatów nie znalazł skutecznych przełożeń, choć ich celem jest zdecydowane poszerzenie aktywności zawodowej ludności.

Scenariusz liberalizmu socjalnego stanowić może drugi krok w transformacji ustrojowej. Jego komponentami są: liczny *stan średni* jako

<sup>3</sup> Wykorzystuję tu pomysły M. Kabaja, wybitnego eksperta MOP z jego publikacji lat 90. XX wieku i obecnych.

podstawowa **siła nośna** w strukturze społecznej, edukacja dla przedsiębiorczości, polityka pełnego zatrudnienia oraz **pomocnicza rola** państwa. Ta rola oznacza wyzwalanie inicjatyw obywatelskich, a nie ich zastępowanie, wymuszanie lub ograniczanie. Opisany scenariusz jest podstawą dla płynnego przejścia do scenariusza solidarności społecznej.

W prezentowanej strukturze społecznej *stan średni* pełni kluczową rolę społecznego „amortyzatora” konfliktów pomiędzy bogatymi i biednymi. Przy właściwej polityce społeczno-ekonomicznej państwa wobec stanu średniego pojawia się mechanizm awansu gospodarstw domowych. Następuje bowiem płynne przechodzenie poszczególnych jednostek, na ogół do góry. Biedni, poprawiając swoje położenie, stają się członkami stanu średniego, bogatsi wychodzą z niego, stając się przedstawicielami elit kapitału. Wszyscy jednak **ekonomicznie niezależniają** się od państwa, płacąc mu zwiększające się podatki. Te z kolei służą państwu między innymi do finansowania programów wyrównywania różnic socjalnych.

Stan średni tworzy sieci kontaktów nieformalnych służące do złatwiania lokalnych potrzeb. Tym sposobem zdejmuje z państwa konieczność kompletnego troszczenia się o wiele gospodarstw domowych w środowisku lokalnym.

Pojawia się pytanie, czy w warunkach kryzysu istnieją siły, które mogłyby wdrożyć scenariusz neoliberalny. Z pewnością nie należy ich szukać po stronie biurokracji. Mogą one natomiast kryć się na zapleczu wszystkich partii mających obecny i przyszły dostęp do władzy. Potrzebna jest jednak zmiana generacyjna polityków, aby odejść od *status quo*. Obecni politycy stale patrzą więcej wstecz niż naprzód. Ponadto politycy nie mają dostatecznej wiedzy o współczesnych przemianach, aby ją wykorzystać w polskich warunkach. Na przykład, nielicznych interesują w Polsce doświadczenia noblisty z Bangladeszu – M. Yunusa praktykującego mikrokredyty dla gospodarstw ludzi ubogich.

## Scenariusz neosolidarności społecznej w zarządzaniu strukturą społeczną

---

Scenariusza europejskiej neosolidarności społecznej nie można budować w oparciu o zbiorowe zachowania przeszłości. Wielu polityków współcześnie nie rozumie, że istotą polskiej „Solidarności” była destrukcja w postaci zbiorowej woli zniszczenia komunistycznego monopolu

władzy. Przyszłościowo idzie o ideę europejskiej solidarności, której istotą jest konstrukcja społeczeństw oparta na primacie więzi międzyludzkich przed więziami ekonomicznymi. W scenariuszu neosolidarności zakłada się budowę przestrzeni socjalnej i jednocześnie ewolucję struktur społecznych na rzecz kreowania pokojowego ładu.

Prognozowany model polityki społecznej w tym wariantcie opiera się na uniwersalnym aksjomacie z encykliki *Laborem exercens* – **praca jest kluczem do rozwiązania kwestii społecznej**. Na pracę składa się równy dostęp do: wiedzy (edukacja), zatrudnienia, zdrowia i mieszkania. Tych, którzy nie mają wiedzy, zatrudnienia, zdrowia czy mieszkania, powinna asekurować pomoc społeczna.

Wizja wspólnego, europejskiego wykuwania ludzkiego losu, uwzględniająca powszechne partnerstwo Polaków w tym przedsięwzięciu, musi uwzględniać zaangażowanie państw na rzecz wyrównywania istniejących różnic socjalnych. Dodatkowo czynnikiem pozytywnie wpływającym na wprowadzenie scenariusza neosolidarnościowego może być wola socjalnej integracji UE. Na wysokim poziomie zamożności społeczeństw krajów UE oraz nowej grupy państw byłego bloku wschodniego o niskim poziomie rozwoju poszukuje się mechanizmów scalających je, a nie dzielących.

Istotną rolę w urzeczywistnieniu scenariusza neosolidarności spełnia **samorząd terytorialny**, który na szczeblu lokalnym decyduje już o jakości życia społecznego. Państwo na szczeblu gminy nie jest w stanie skutecznie rozwiązywać problemów socjalnych, dlatego też wiele uprawnień organów państwowych zostało wpisanych w kompetencje samorządów terytorialnych (np. ustawa o pomocy społecznej). Takie rozwiązanie świadczy nie tylko o konstytucyjnej decentralizacji władzy, ale także o realizacji zasady pomocniczości państwa. Zasada ta głosi pierwszeństwo dla inicjatyw oddolnych i wyraża się w sentencji „**tyle społeczeństwa, ile można, tyle państwa, ile konieczne**”.

Zasada ta, choć od dawna organizuje życie Unii Europejskiej, jest u nas tymczasem dobrą, teoretyczną podstawą kreowania nowej struktury społecznej. Na razie bowiem rodzi się lokalna samorządność odgórnie, bardziej z inicjatyw istniejących partii, niż oddolnie, z potrzeby środowiska lokalnego. Jej wyrazem jest nadal znikome uczestnictwo obywateli w życiu środowiska lokalnego.

Oddolna samorządność jest procesem obecnym w wielu krajach UE. W małym środowisku lokalnym istnieje większe zainteresowanie własnymi sprawami niż sprawami bardziej ogólnymi, na które nie ma się

większego wpływu. Obywatel bowiem zawsze porównuje swoją sytuację z sąsiadem, odnosi swój status społeczny do sytuacji innych członków zbiorowości lokalnej. W środowisku lokalnym nie tylko buduje się więzi międzyludzkie; istnieje tam naturalna, solidarna tendencja do ulepszania otoczenia. Zagrożeniem dla niego są nadmierne różnice socjalne, które prowadzą do patologii. W środowisku lokalnym ujednoczenie sytuacji majątkowej sprzyja solidarności.

Innym rozwiązaniem korzystnym dla kreowania struktury społecznej jest od dawna praktykowana **spółdzielczość**. Przydatna staje się ona w małych środowiskach oraz dla integracji osób niepełnosprawnych. Spółdzielczość, czyli tzw. **ekonomia społeczna**, jest przykładem inicjatywy aksjologicznej wzmacniającej strukturę solidarności zbiorowej.

W scenariuszu neosolidarności społecznej szczególne miejsce przypada wcześniej wspomnianej grupie młodzieży. W strukturze społecznej i dla gospodarki jest ona najbardziej dynamiczną siłą, obciążoną wszakże problemami socjalnymi oraz starym sposobem myślenia. Dotyczą jej negatywne tendencje, takie jak spadek liczby urodzin, dziedziczenie biedy, brak pracy i mieszkań, przestępczość nieletnich.

Scenariusz neosolidarności kojarzy się nam z działaniami państwa na rzecz umacniania partnerstwa w postaci porozumień samorządów z pracodawcami oraz krzepnięcia samorządów terytorialnych. W scenariuszu tym sprawiedliwość oznacza uzyskiwanie zgody (a nie jej wymuszanie lub pomijanie) na działania pomiędzy wszystkimi grupami socjo-ekonomicznymi. Scenariusz ten wskazuje na malejącą rolę państwa w zakresie załatwiania spraw oraz na potrzebę kształtowania wielosektorowej polityki społecznej służącej szerszym grupom społecznym.

## Tempo kreowania struktury społecznej

---

Polityka społeczna nieodległej przyszłości, oznaczonej rokiem 2020, zależy od politycznej wizji nowej Polski w UE. Niewątpliwie w nadchodzących latach będziemy obserwować zmiany w strukturze społecznej. Społeczeństwo obywatelskie jest wyrazem takich idei, których istotą będzie przesuwanie ciężaru wielu decyzji w dół, do środowisk, w których powstają problemy. W nadchodzących latach obserwować będziemy ewolucję struktury społecznej. Jej cechą będą dwa procesy awansu – część będzie się wtapiać w istniejącą strukturę europejską, inna będzie się autonomizować.

Scenariusz *status quo* oznacza model kapitalizmu peryferyjnego, który dostarcza życiowego zadowolenia nielicznym elitom władzy i pieniądza. Społeczeństwo dzieli się na nielicznych bogatych oraz licznych ubogich lub niezamożnych. Państwo bezpośrednio nie angażuje się w likwidację różnic socjalnych, lecz poprzez swą beczynność doprowadza do powiększania się istniejących dysproporcji. Państwo faktycznie utrwała rozmiary ekskluzji społecznej, pozostającej w opozycji do modelu europejskiej spójności socjalnej. Scenariusz ten przysparza obecnie sporo chaosu i kosztów związanych z utrzymaniem wewnętrznego pokoju. W scenariuszu tym nie przewiduje się przyspieszenia w kreowaniu pożądaney struktury społecznej.

Scenariusz liberalizmu socjalnego umożliwi przyspieszenie zmian w strukturze społecznej poprzez proces uwłaszczenia. Powiększa się stan średni, grupa społeczna oparta na własności prywatnej, ekonomicznie niezależna od państwa, która tworzy miejsca pracy, pomnaża zasobność kraju. Grupa ta stanowi naturalny „amortyzator” pomiędzy bogatymi a biednymi, umożliwiając tym drugim szanse awansu w społeczeństwie. W scenariuszu takim państwo nie przeszkadza, jest mecenasem stopniowej inkluzji socjalnej, zaś zwiększający się stan średni tworzy strukturę społeczną o gęstej sieci zależności socjalnych.

Scenariusz neosolidarności wiąże się z procesem stałego zwiększania samorządności, niezależnie od koniecznego awansu stanu średniego. W autentycznej samorządności ukrywa się bowiem niewykorzystana rezerwa obywatelskich motywacji do poprawy lokalnych sytuacji socjalnych. Scenariusz ten wymaga jednakże nowej koncepcji **państwa pomocniczego**, które konsekwentnie pełniłoby rolę służebną, a nie tylko władczą, wobec obywateli. Państwo silne swą subsydiarnością potrzebne jest nie tylko społeczeństwu, ale także w UE, w której trwa dyskusja o znaczeniu dużych struktur organizacyjnych. Nie oznacza to potrzeby odrzucenia własnej odrębności, wręcz przeciwnie, każdy kraj wnosi do międzynarodowych struktur to, co ma najmocniejsze, a zarazem chroni swoją odrębność, kojarzoną z tożsamością narodową.

**Scenariusz socjalliberalizmu i neosolidarnościowy różnią się między sobą w sposobach budowy struktury społecznej.** O ile pierwszy z nich preferuje indywidualizm i kładzie bardziej nacisk na stronę własności prywatnej, to drugi koncentruje się na warunkach autentycznej samorządności opartej na diagnozie sytuacji lokalnej i zbiorowej mądrości w działaniu. W samorządności tkwi potrzeba społecznienia poprzez uzyskiwanie zgody większości. Zgoda wymaga nego-

cjonowania i dialogu, odrzuca tym samym monolog jako metodę działania władzy. Aby uzyskać zgodę, trzeba na wszystkich szczeblach organizacji państwa informować o istocie działań socjalnych, przekonywać o potrzebie zmian, pozyskiwać do tych działań pojedynczych obywateli. Ważnym argumentem w scenariuszu neosolidarnościowym staje się dobro wspólne, z którym mogą utożsamiać się niepewni i niezdecydowani. Struktura społeczna odporna na kryzys powinna wykorzystać proces uwłaszczenia, który zasadniczo zwiększy liczebność stanu średniego. Neosolidarność oznacza współdziałanie wielu sektorów przejmujących procesy decyzyjne od państwa.

Polska wchodzi w nowy etap zarządzania, na którym zorganizowane społeczeństwa (nowe struktury społeczne) stopniowo **zastąpią państwa** w realizacji ich funkcji socjalnych. Powstaje bowiem **europijska przestrzeń społeczna**, w ramach której rozwiązywanie kwestii socjalnych staje się sprawą środowisk lokalnych. Nieprzypadkowo mówi się o potrzebie europejskiej solidarności. Dotyczy ona w gruncie rzeczy budowy nowych, ponadnarodowych struktur społecznych, odpornych na zawirowania koniunktury gospodarczej.

## Zakończenie

---

Obywatele naszego kraju bez pytania państwa o zgodę już tworzą **własną przestrzeń socjalną**. Zawierają małżeństwa z obcokrajowcami, szukają pracy, podejmują naukę w szkołach zagranicznych, leczą się, wypoczywają na wczasach na południu Europy. Wszystkie te konstatacje zmierzają do konkluzji, iż nie mamy na razie żadnego wyobrażenia, jak będzie wyglądać europejska przestrzeń socjalna (szerzej: Głębicka, 2002) w najbliższej przyszłości, w przyjętym horyzoncie strategii. Tymczasem europejska przestrzeń socjalna oznacza zmiany w strukturach społecznych, poszerzenie wolności jednostki, korzystanie z uprawnień do poprawy jakości życia w całej Unii. Trzeba tu także dodać, że uniformizacja działań w Unii prowadzi nas do strefy Euro, co oznacza wszelkie rozliczenia w tej walucie (zasiłki, emerytury, wynagrodzenia itp.). Przestrzeń ta zmieni także wewnętrznie struktury społeczne i tak zależne od procesów demograficznych.

## Bibliografia

---

- Auleytner J. (2012). *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*. Warszawa: Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej.
- Danecki J. (1979). Prognozowanie rozwoju a polityka społeczna. w: A. Rajkiewicz (red.), *Polityka społeczna*. Warszawa: PWE.
- Głąbicka K. (2002). *Europejska przestrzeń socjalna. Zarys problematyki*. Warszawa: Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej.
- Jan Paweł II (1981). Encyklika *Laborem exercens*.
- Kabaj M. i in. (2001). *Człowiek, rynek, sprawiedliwość*. Warszawa: Towarzystwo Wydawnicze i Literackie.
- Krzczkowski K. (1947). *Polityka społeczna*. Łódź: Polski Instytut Służb Społecznych.
- Yunus M. (2010). *Przedsiębiorstwo społeczne. Kapitalizm dla ludzi*. Warszawa: Wydawnictwo ConCorda.
- Yunus M. (2013). *Świat bez ubóstwa. Czas na przedsiębiorstwo społeczne*. Warszawa: Wydawnictwo ConCorda.



Zdzisława Janowska

---

# ZARZĄDZANIE ZASOBAMI LUDZKIMI WOBEĆ WYZWAŃ XXI WIEKU

---

## Wstęp

---

Minione dziesięciolecie XXI wieku obfitowało w wydarzenia, które bezpośrednio odbiły się na kondycji światowej gospodarki. Światowy kryzys finansowy wywołał nieobliczalne skutki gospodarcze i społeczne, wywołując recesję, bankructwo wielu sektorów przemysłowych, bezrobocie i postępujące ubóstwo społeczne.

Największe potęgi świata tj. USA, Chiny i Japonia do dzisiaj odczuwają skutki kryzysu, objawiające się niskim wzrostem gospodarczym (Chiny 7,0%, Japonia 2,4%, USA 3,4%). Gorsze skutki (poza Niemcami) odczuwa Europa (1,2%), w której dodatkowo dotkliwie dają się we znaki przemiany demograficzne (starzenie się społeczeństwa z jednej strony i brak pracy dla coraz wyżej kwalifikowanych młodych ludzi z drugiej). Obecne wydarzenia (agresja Rosji wobec Ukrainy i jednocześnie odpływ kapitału z tego kraju) wywołują kolejne perturbacje gospodarcze i społeczne w świecie. A więc w sytuacji recesji, ale jednocześnie stałego oddziaływania postępu technicznego na środowisko pracy, przedsiębiorcy zmuszeni są do stałego obniżania kosztów pracy. Najczęściej obniżają je ograniczając zatrudnienie. Dynamika różnorodnych procesów zachodzących w otoczeniu organizacji prowadzi do powstania wyjątkowo niestabilnego rynku pracy, któremu towarzyszy

przeplwy zróżnicowanych kulturowo zasobów ludzkich. Tak, jak już zaznaczono, najtrudniejsza jest sytuacja młodych ludzi w Europie w grupie wiekowej 15–24 lat. I tak, w Hiszpanii bezrobocie młodych sięga aż 50,5%, w Grecji 50,0%, we Włoszech, Portugalii i Irlandii 30% i w Polsce 27%. Trzeba także pamiętać, że na rynku pracy pojawiło się nowe pokolenie Y, które swoje aspiracje kieruje w stronę dobrych warunków pracy, sprzyjających łączeniu życia zawodowego z życiem rodzinnym. Brak pracy, a jednocześnie coraz wyżej wykształcone zasoby ludzkie powodują migracje „za chlebem”. A więc z jednej strony mamy do czynienia z migracją młodych ludzi i również dobrze wykształconej dojrzałej generacji (lekarzy, pielęgniarek), a z drugiej strony z kryzysem demograficznym tj. starzeniem się społeczeństwa przy ciągłym spadku urodzeń.

Rynek pracy niewchłaniający młodej dobrze wykształconej młodzieży również nie tworzy warunków do przedłużenia aktywności zawodowej, a tym samym życiowej, starszej generacji. Na przykład w Polsce w grupie wiekowej 55–64 lat wskaźnik zatrudnienia sięga 36% przy 69,5% w Szwecji i 67,6% w Norwegii. Stąd też należy pamiętać o kolejnym wyzwaniu stojącym przed polityką społeczną, bowiem poza rynkiem pracy w 2030 roku w Polsce zostanie blisko 27% ludności.

Wędrownica „za pracą” rodzi kolejne konsekwencje, bowiem często różnice kulturowe i brak umiejętności przełamywania barier (niedostateczne kierowanie zespołami ludzkimi – brak wiedzy) sprawiają, że dochodzi do marnotrawstwa unikalnych kwalifikacji, które mogłyby pomóc w osiągnięciu przewagi konkurencyjnej w organizacjach.

Obecny ciągle kryzys gospodarczy sprawia, że kapitał poszukuje tanich zasobów pracy. Następuje drenaż rynku na rzecz tzw. opłacalnej produkcji. Trwa era korporacyjnego zarządzania zasobami ludzkimi, której przyświeca idea zysku, a nie troski o człowieka i środowisko. Głoszone europejskie hasła o potrzebie zrównoważonego rozwoju kłócą się z faktyczną chęcią pogoni za zyskiem. W takiej sytuacji znajduje się nasz kraj, gdzie niezrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy i dysfunkcje w procesie sprawowania władzy i zarządzania zasobami ludzkimi doprowadziły do poważnego rozwarstwienia społecznego i postępującego ubóstwa rodzin.

W obliczu prezentowanych zmian zachodzących gwałtownie w otoczeniu organizacji XXI wieku przed zarządzaniem zasobami ludzkimi i kadrą menedżerską zobowiązaną do wprowadzania tychże zmian stają nowe priorytety. Należy do nich zaliczyć zarządzanie:

- wielokulturowymi zasobami ludzkimi,
- zasobami ludzkimi w warunkach kryzysu pracy,
- zróżnicowanymi zasobami ludzkimi.

## Zarządzanie wielokulturowymi zasobami pracy

---

Wiek XXI jest wiekiem wielokulturowości, dialogu i ścierania się różnych kultur przy jednoczesnej konieczności współistnienia w ramach społeczeństwa danego kraju. Stąd też przed menedżerami przedsiębiorstw zarówno krajowych, jak i transnarodowych staje nowe wyzwanie, a mianowicie konieczność wykorzystywania walorów różnorodności kulturowej do osiągania celów organizacji. Współczesny rynek pracy całkowicie zmienił swoje oblicze. Reprezentują go obecnie wielonarodowe, a więc wielokulturowe zasoby pracy. Coraz wyraźniej nasilają się procesy migracyjne. Przedstawiciele różnych kultur uczestniczą w procesie edukacyjnym, razem pracują w przedsiębiorstwach międzynarodowych w każdej części świata (Janowska, 2014b: 65).

Przemiany cywilizacyjne sprawiają, że wielokulturowość traktuje się jako proces przenikania i nakładania się interkulturalizmu, tj. poznania i współegzystowania odmiennych systemów wartości, wywodzących się z różnych kultur narodowych. Następuje zatem proces akulturacji tj. nieintegralnego przepływu treści kulturowych między odmiennymi kulturowo zbiorowościami. Jest to jednocześnie czynnik rozwoju społecznego prowadzący do zacieśnienia więzów życia społecznego.

Proces migracji rodzi określone skutki. Wzbogaca życie społeczne (wartość różnorodności), ale ma też duże znaczenie w obliczu niekorzystnych przemian demograficznych prowadzących do starzenia się m.in. społeczeństwa europejskiego. Z dokumentów Rady Europy (2005) wynikają dla krajów członkowskich konkretne rozwiązania praktyczne i administracyjne, m.in. potrzeba uczestnictwa mniejszości etnicznych w sprawowaniu władzy na szczeblach lokalnych i centralnych. Rada Europy obarczyła rządy krajów członkowskich odpowiedzialnością za tworzenie korzystnej polityki wobec imigrantów w myśl określonych zasad:

- w każdym z krajów winno obowiązywać ustawodawstwo gwarantujące równość szans bez względu na pochodzenie, potępiające wszelkie formy dyskryminacji,

- należy wzmocnić działania zmierzające do poprawy pracowniczego statusu członków grup etnicznych, tworzyć równe szanse przy przyjmowaniu do pracy, szkoleniu i awansie.

Rada Europy sformułowała Podstawowe Zasady Integracji Imigrantów, wśród których kwestia zatrudnienia staje się najistotniejsza, bowiem prowadzi do włączenia mniejszości etnicznych w życie społeczne. Jest to główny zapis Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Chodzi tu o weryfikowanie kwalifikacji zdobytych w innym kraju i o stałe podnoszenie kwalifikacji ułatwiające zdobycie zatrudnienia i w konsekwencji należnego miejsca w miejscu pracy i w życiu społecznym. Postulaty Rady Europy przeciwdziałające wszelkiej dyskryminacji znalazły odzwierciedlenie w dyrektywach europejskich wprowadzonych do ustawodawstwa krajowego.

Przedstawione rozważania tworzą nowe wyzwania dla procesu zarządzania zasobami ludzkimi. Menedżerowie klasy międzynarodowej muszą posiadać umiejętność poruszania się na rynkach o innym charakterze kultury narodowej i sprawność kierowania zespołami ludzkimi wywodzącymi się z różnych kultur. Świadomość różnorodności kulturowej i umiejętność nie tylko radzenia sobie z nią, ale czerpania z niej korzyści gwarantujących rozwój organizacji stają się atutem w osiągnięciu przewagi konkurencyjnej (Godziszewski, Glinka-Noweś, 2010: 258).

Ażeby sprostać nowym wyzwaniom, menedżerowie muszą zdobyć podstawową wiedzę o wymiarach kultur narodowych. Posiadanie kulturowych kompetencji umożliwi wzajemne zrozumienie i współpracę w międzynarodowych zespołach pracowniczych. Różnorodność kulturowa zespołów pracowniczych sprzyja wyzwaniom konkurencyjności, jakimi są wiedza i innowacyjność. Wprowadzenie stylu zarządzania promującego równość szans dla wszystkich pracowników bez względu na pochodzenie rasowe i przekonania religijne, a także płeć i wiek tworzy atmosferę wzajemnego zrozumienia, tolerancji i akceptacji różnych wyznawanych wartości. Poznawanie problemów związanych z różnorodnością kulturową, przekładających się również na nowe podejście do polityki personalnej, stymuluje do tworzenia i rozpowszechniania wiedzy.

Różnorodność kulturowa zespołów pracy sprzyja ich kreatywności i budowaniu nowych wartości. Staje się wyzwaniem dla realizacji funkcji personalnej w międzynarodowych organizacjach. Menedżerowie,

którzy podejmują decyzje o doborze pracowników i sposobie ich motywowania na międzynarodowym rynku pracy, muszą uwzględnić różnice kulturowe. Inaczej, chcąc np. wprowadzić kulturę organizacyjną kraju macierzystego, mogą ponieść fiasko, objawiające się konfliktem i niemożliwością realizacji założonych celów. Tak właśnie dzieje się przy okazji aliansów międzynarodowych, kiedy podejmuje się decyzje nieuwzględniające problemów kulturowych partnera. Jak zatem widać, wyposażenie w wiedzę kulturową menedżerów staje się pilną potrzebą (Janowska, 2010: 257–259).

## Zarządzanie zasobami ludzkimi w warunkach kryzysu pracy

---

Opisywany wcześniej kryzys gospodarczy występujący w wielu regionach świata doprowadził do spustoszenia rynku pracy. Zostały na nim miliony bezrobotnych pracowników z upadłych gałęzi i branż przemysłu. Ponadto postępująca globalizacja, postęp techniczny, swoboda transferowania kapitału i towarzyszące temu zjawisku przepływy siły roboczej doprowadziły do rozchwiania rynków pracy. Przedsiębiorstwa działające zatem w sytuacji niepewności i ryzyka starają się (chcąc utrzymać równowagę) przerzucać koszty dekonstrukcji na zasoby pracy. Ta sytuacja wywołuje naturalną potrzebę uelastycznienia rynku pracy poprzez wprowadzanie różnorodnych form zatrudnienia. Odnoszą się one np. do **zmiany czasu pracy** (skrócenie lub wydłużenie w zależności od potrzeb, dzielenie się pracą) **miejsca pracy** (telepraca, praca w zespołach wirtualnych) i **form zatrudnienia** (praca na czas określony, praca tymczasowa, samozatrudnienie, umowa zlecenie, czy umowa o dzieło). Nietypowe formy zatrudnienia są cenne dla pracodawcy głównie z uwagi na ograniczenie kosztów pracy. Cieszą także pracowników z uwagi np. na ich sytuację rodzinną (programy pracacyście) czy wysokokwalifikowanych specjalistów, którzy „realizują się” poprzez pracę w kolejnych terminowych odpowiedzialnych projektach. Natomiast dla większości nietypowo zatrudnionych pracowników pożądanej elastyczności zatrudnienia dla pracodawców towarzyszy marnotrawstwo potencjału pracowniczego. Przy tego typu zatrudnieniu odchodzi się bowiem od standardów zarządzania zasobami ludzkimi – gdyż krótkotrwałość zatrudnienia, bycie uzależnionym od tymczasowego pracodawcy (agencji pracy tymczasowej) nie daje szans na rozwój i poczucie bezpieczeństwa. Wspólnota Europejska zobowiązała

państwa członkowskie do stosowania zatrudnienia terminowego w zależności od obiektywnych przyczyn (poważnych o charakterze np. ekonomicznym). Ta okoliczność niestety nie jest przestrzegana w Polsce, bowiem aż 30% Polaków pracuje na umowę na czas określony, przy wskaźniku dla Europy 12% i Wlk. Brytanii 6%, Danii 9%, Niemiec 14,4% oraz Francji 15,7%. Również aż 30% w Polsce pracowników jest samozatrudnionych (i to często pozornie, bowiem pragnie się głównie, ażeby koszty pracy obciążały wykonawcę). Aż 500 000 pracowników zatrudniają agencje pracy tymczasowej. Uelastycznieniu zatrudnienia towarzyszy niestety nierespektowanie praw pracowniczych (urlopy, odprawy, opieka zdrowotna, szkolenia).

## Elastyczne formy zatrudnienia w świetle standardów zarządzania zasobami ludzkimi

---

Elastyczne formy pracy stają się w Polsce normą i ich analiza pod kątem realizacji funkcji personalnej dowodzi niestety przedmiotowego traktowania pracowników w procesie pracy. Dotyczy to głównie wykonawców procesów pracy.

### Pozyskiwanie pracowników w warunkach elastycznych form zatrudnienia

W każdej z omawianych form tj. **zatrudnienia terminowego, pracy tymczasowej i samozatrudnienia** realizowana być musi funkcja doboru kadr. Jednakże tymczasowy charakter pracy upraszcza procedury starania się o pracę. Przedsiębiorcy zależy bardziej na tanim sposobie pozyskania w danym momencie pożądaných zasobów pracy, a nie na wyborze najbardziej kompetentnego przyszłego pracownika gwarantującego rozwój firmy. Potwierdzają ten fakt wyniki badań prowadzonych w 2011 roku pod kierownictwem M. Bednarskiego i K. Frieske na reprezentatywnej grupie ludności polskiej, a wśród niej pracowników terminowych i pracodawców (Bednarski, Frieske, 2012).

Z badań wyłania się pesymistyczny obraz dużej grupy społeczeństwa polskiego. Wśród niej znajduje się wysoki odsetek młodych ludzi, którzy mimo coraz wyższych kwalifikacji nie znajdują zatrudnienia na miarę swoich potrzeb. Powiększająca się liczba mieszkańców naszego kraju pracująca na czas określony godzi się na taką sytuację z lęku

przed bezrobociem, twierdząc, że jakakolwiek praca jest lepsza niż jej brak, tkwi w niepewności jutra, bez szans na stabilizację, karierę zawodową i godne życie rodzinne.

**Terminowe wykonywanie pracy** jest przerywane okresem bezrobocia i właśnie wówczas (w odróżnieniu od innych krajów m.in. Danii) nie otrzymuje się wsparcia finansowego i edukacyjnego pozwalającego ponownie znaleźć pracę. Brak stabilnego źródła dochodu sprzyja procesowi społecznego wykluczenia. Badania IPISS dowiodły, że pracownicy pracujący na czas określony są czterokrotnie bardziej narażeni na ubóstwo dochodowe niż pracujący na stałe. Z raportu Państwowej Inspekcji Pracy za rok 2012 aż 16,2% umów spośród skontrolowanych 37 tysięcy została zawarta niezgodnie z prawem (w 2011 było 13%) (Pieńczykowska, 2013).

Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku **pracy tymczasowej**, choć należy przyznać, że w wielu sytuacjach renomowane agencje, takie jak Randstad, Manpowergroup, przywiązują wagę do starannego doboru pracowników, przygotowując specjalistów „najwyższej klasy” do odpowiedzialnych projektów<sup>1</sup>. Jednakże praca tymczasowa budzi szereg zastrzeżeń prawnych. Jest to szczególny rodzaj zatrudnienia, w którym pracodawcą staje się agencja pracy tymczasowej i która pracodawcy-użytkownikowi dostarcza w dowolnym czasie pracownika zgodnie z zamówieniem i po sprawdzeniu jego kwalifikacji. Jest to swoisty sposób pośrednictwa pracy wywołujący stan stałej niepewności u kandydata z racji niewiedzy o przyszłej pracy i czasie jej trwania. Po czasie „wynajęcia” pracownik wraca do stanu oczekiwania. Polska nie ratyfikowała konwencji MOP, w myśl której ci pracownicy powinni posiadać podstawowe uprawnienia pracownicze (tj. zabezpieczenie socjalne, prawo do zrzeszania się). Na skutek tymczasowości zatrudnienia w pracownika raczej się nie inwestuje.

Trudno mówić o standardach zarządzania zasobami ludzkimi w przypadku **samo zatrudnienia**. Jest to głównie sposób na redukcję kosztów pracy i wymuszenie na „swoim pracowniku” przejście na samo zatrudnienie. Wówczas jest to **zatrudnienie pozorne**, mające najczęściej miejsce w ochronie zdrowia **bowiem zamiast dwóch niezależnych i równorzędnych podmiotów gospodarczych, nawiązujących współpracę na podstawie umowy opartej o przepisy**

---

<sup>1</sup> *Zatrudnienie w dobrych i złych czasach*, w: *Puls biznesu. Dodatek sponsorowany*. Randstad 2012, za: Janowska, 2014b.



**kodeksu cywilnego praca wykonywana jest w warunkach podległości i podrzędności, charakterystycznych dla stosunku pracy** (Janowska, 2013: 78). Szacuje się, że w Polsce ok. 1,1 mln pracowników podejmuje współpracę z byłym pracodawcą, oszczędzającym w ten sposób na płaceniu podatków. Taka sytuacja pracy dotyczy głównie personelu medycznego pracującego w szpitalach, zakładach opieki długoterminowej, pielęgnacyjno-opiekuńczych, sanatoriach i poradniach specjalistycznych.

Przedstawiona sytuacja dotycząca samozatrudnienia dowodzi, że „wymuszenie” pracy, które pozornie nie różni się od stosunku pracy, sprawia, że były lub nowy „pracodawca” przerzuca obowiązki ciężące do tej pory (lub mające ciążyć na nim) w sferze polityki personalnej na pracownika. Zazwyczaj formalnie samozatrudniony (np. uprzednio pracujący w przedsiębiorstwie lub w urzędzie) został już wcześniej zaakceptowany merytorycznie przez pracodawcę, a wymuszona zmiana formy zatrudnienia obniża głównie koszty rekrutacji i likwiduje koszty zabezpieczenia społecznego.

### Elastyczne formy zatrudnienia a motywowanie pracowników

Niestety żadna z wymienionych form zatrudnienia nie spełnia standardów zarządzania zasobami ludzkimi. Jedynym wyjątkiem jest określony rodzaj pracy tymczasowej, skierowany do kadry wysoko kwalifikowanej, zatrudnionej w ten sposób przy specjalistycznych projektach. Często też taki rodzaj pracy jest akceptowany również przez młodzież uczącą się lub absolwentów, bowiem pozwala na dzielenie się obowiązkami. Młodzi także nie mają wygórowanych żądań płacowych.

Terminowość pracy wykonywanej na umowę zlecenie, niebudzącej poczucia stabilizacji, pozbawionej wszelkich przywilejów pracowniczych ma charakter głównie demotywuujący. Również „wymuszone” samozatrudnienie, które zaspokaja potrzeby materialne, ale niestety wyłącznie kosztem wydłużonego czasu pracy (a więc niespełniania standardów bhp) nie może działać motywująco (Janowska, 2014b).

Należy zatem stwierdzić, że **elastyczny rynek pracy prowadzi do deprecjacji nauk o zarządzaniu i zarządzania zasobami ludzkimi**. Stąd też w wielu organizacjach wyłania się dychotomiczny model zarządzania zasobami ludzkimi. Należy zgodzić się z Ł. Sułkowskim (2011), a za nim D. Bąk-Grabowską (2013), którzy twierdzą, że mamy do czynienia z dwutorowym podejściem do polityki personalnej.

Menedżerowie i specjaliści znajdują się pod szczególną ochroną i są w związku z tym należycie motywowani, zaś pracownicy wykonawczy są traktowani instrumentalnie.

I właśnie wykonywanie pracy przez tę grupę osób klóci się z podstawowymi zasadami zarządzania zasobami ludzkimi. Sytuacja ta odnosi się do szeroko pojmowanej sfery motywacji. I tak, na przykład, degradacji ulega **proces adaptacji**, bo tymczasowość zatrudnienia tego nie wymaga. Staje się on zbędnym kosztem, choć niewątpliwie występuje on samorzutnie i rzeczywiście firma ponosi straty zwalniając już częściowo przygotowanego i doświadczonego pracownika. Również przy takim rodzaju zatrudnienia nie musi funkcjonować **system oceniania**. Jest on na pewno pożądanym w przypadku tymczasowo zatrudnionych specjalistów. To oni muszą otrzymać kolejny certyfikat pożądanym do wykonywania dalszej pracy. Jest on również niezbędny dla formułowania „wyceny” kolejnego zadania u następnego pracodawcy-użytkownika. Stąd też **wynagrodzenie** będzie miało w tym przypadku charakter motywujący. Niestety nie spełni ono tej roli w przypadku pracy terminowej na zlecenie, a także tymczasowej, wykonywanej przez mniej wykwalifikowanych pracowników. Także pracownicy samozatrudnieni nie mogą czuć się usatysfakcjonowani materialnie. Ich los (czas pracy, zabezpieczenie społeczne, rozwój) zależy od nich samych. Wiadomo, że pozorną satysfakcją materialną „opłaca” się kosztem własnego zdrowia, a w przypadku personelu medycznego również zdrowia pacjentów. „Opłacalny” i często 20-godzinny czy dłuższy dyżur pielęgniarki czy położnej przeczy wszelkim zasadom bezpieczeństwa i higieny pracy (Janowska, 2014b: 28).

W elastycznym systemie pracy nie przywiązuje się należytej wagi do **podnoszenia kwalifikacji**. Pracodawca nie ma ochoty inwestować w pracownika w sytuacji „niewiadomego” czasu jego zatrudnienia. Takie przedmiotowe traktowanie pracownika zaprzepaszcza szansę wyłapywania utalentowanych pracowników, którzy mogliby w przyszłości rozwijać firmę. Inwestuje się jedynie w grupę specjalistów, szczególnie poszukiwanych przez inwestorów dla wykonania odpowiedzialnych prac.

Szkoda również, że samozatrudnieni często zmuszeni do założenia własnej działalności gospodarczej „oszczędzają” na kosztach własnego rozwoju. Jest to przykład kolejnej straty moralno-społecznej wyrządzonej grupie wykwalifikowanej kadry, na którą wskutek reżimu oszczęd-

nościowego przerzuca się realizację podstawowych obowiązków ciążących na pracodawcy.

Reasumując, trzeba jeszcze raz podkreślić, że zagrożenia wynikające ze stosowania elastycznych form zatrudnienia wywołują niepowetowane straty zarówno dla zasobów ludzkich, jak i dla gospodarki. Wśród **strat pracowniczych** na plan pierwszy wysuwają się: utrata poczucia bezpieczeństwa zawodowego i życiowego, utrata zabezpieczenia społecznego, brak respektowania praw pracowniczych (do odpoczynku, informacji, a także do rozwoju i sprawiedliwego wynagrodzenia), poczucie deprecjacji społecznej, pogorszenie stanu zdrowia (depresja), zmniejszenie szans na powrót na tzw. pierwotny rynek pracy (Janowska, 2014b: 28).

## Zarządzanie zróżnicowanymi zasobami ludzkimi

---

Jak już zostało wspomniane, obecne stulecie jest wiekiem wielokulturowości, ale także starzenia się społeczeństwa i jednocześnie rosnących aspiracji młodego pokolenia. Wielokulturowość można analizować również w kontekście różnic międzypokoleniowych w sferze odmiennych wartości, oczekiwań i poglądów.

### Osoby starsze na rynku pracy

Począwszy od 1995 roku każdego miesiąca w świecie przybywa blisko 1 milion ludzi w wieku 60+. Aktualnie żyje ok. 600 mln ludzi w tej grupie wiekowej. Do roku 2050 w Europie procent osób 50+ wzrośnie z 27 do 51. W Polsce w 2030 roku sięgnie 26,9%. Niestety powiększająca się liczba osób starszych mieści w sobie osoby, które zbyt wcześnie przeszły na emerytury lub też straciły pracę. Jak już podkreślono, wskaźnik zatrudnienia osób w grupie wiekowej 55–64 lat szczególnie w Polsce jest bardzo niski, bo wynosi zaledwie 36% w porównaniu np. z Norwegią (67,6%), Szwecją (69,5%), Szwajcarią (65%) i Danią (60%).

Badania reprezentatywne autorstwa P. Szukalskiego prowadzone w Polsce w 2007 roku wśród osób w wieku od 45 do 64 lat (Szukalski, 2008, za: Janowska, 2014a: 226) dowiodły, że osoby starsze pragną być dłużej aktywne zawodowo. Blisko 70% badanych deklарowało, że chciałoby dalej pracować. Preferencje związane z pracą dotyczyły skróconego, elastycznego czasu pracy przy jednoczesnym zachowaniu prawa do

emerytury. Badani wyrażają ochotę do podnoszenia kwalifikacji (41,6%), przekwalifikowania się (22,4%). Niestety nie wykazali chęci do ewentualnej zmiany miejsca zamieszkania związanej z nowym zatrudnieniem. Gorzej jest natomiast z postrzeganiem pracowników starszych wiekiem przez pracodawców i młodsze pokolenie. Badani wskazywali na postawy dyskryminogenne w miejscu pracy (30%). Połowa z nich mówiła o niechętny stosunku współpracowników oraz presji związanej z potrzebą ustąpienia miejsca młodszemu.

Pracodawcy stereotypowo postrzegają osoby starsze jako niechętne do pogłębiania wiedzy, trudne we współpracy i unikające ryzyka. Nie dostrzegają ich atutów: doświadczenia, kompetencji i lojalności. Nie doceniają walorów ról mentora i trenera, jakie mogą odgrywać w wychowaniu młodego pokolenia.

Dużą rolę na rzecz wspierania aktywności starszej generacji odgrywa Komisja Europejska, która wezwała państwa członkowskie do kreowania polityki aktywnego starzenia się poprzez podtrzymywanie kompetencji starszych pracowników, wdrażanie elastycznych warunków pracy oraz rozwój wiedzy pracodawców na temat wartości reprezentowanych przez osoby starsze wiekiem. Godne naśladowania są zachęty do zatrudnienia ludzi starszych stosowane w krajach OECD i UE (Janowska, 2014: 226). W Austrii rząd rekompensuje 50% utraconego dochodu osób starszych pracujących w niepełnym wymiarze czasu. W Belgii i we Włoszech obniżane są składki na ubezpieczenie społeczne. W Danii, Finlandii, Francji, Grecji i Japonii pracodawcy otrzymują specjalną dotację na zatrudnienie bezrobotnych powyżej 50 roku życia. W Niemczech prowadzi się specjalny program szkoleń. W Szwecji przez dwa lata pokrywane są koszty pracy (75%) (Janowska, 2014a: 227).

I tutaj mamy do czynienia z kolejnym wyzwaniem dla kadry menedżerskiej. To ona powinna przełamywać bariery świadomościowe starszego i młodszego pokolenia. Wzajemna współpraca, praca w zespołach wielopokoleniowych mimo istotnych różnic kulturowych może przynieść obu generacjom znaczące korzyści, łącząc doświadczenie i wiedzę starszych z kreatywnością i odwagą młodszych.

## Młodzi na rynku pracy

Jak wcześniej podkreślono, dramatyczna jest sytuacja młodych ludzi na rynku pracy i to zarówno w Polsce, jak i w całej Europie. W krajach

Unii aż 5 mln ludzi w wieku 15–24 lat nie uczy się i nie pracuje. Bezrobocie w wielu krajach sięga blisko 50%. Dotkliwy brak pracy dotyka nowej generacji – pokolenia Y, które na rynek pracy XXI wieku wchodzi z zupełnie innymi oczekiwaniami, kompetencjami i wartościami. Pokolenie to cechuje się różnorodnością i potrzebą nieustannych zmian. Oczekuje interesującej pracy, ale pragnie ją równoważyć z życiem rodzinnym. Jak wynika z badań literaturowych i terenowych, prowadzonych przez J. Cewińską, M. Striker i K. Wojtaszczyk (Janowska, Cewińska, Striker, Wojtaszczyk, 2009), choć młodzi preferują zmiany, to pragną stabilizacji, ale pod warunkiem swobody w budowaniu własnej kariery. Nie akceptują pracoholizmu, lecz chcą się rozwijać i uczestniczyć w życiu firmy. Oczekują partnerskich relacji w miejscu zatrudnienia i lubią pracować w zespole. Są dobrze wykształceni, otwarci na „świat” i współpracę z kolegami różnych narodowości.

Niestety oczekiwania młodzieży wobec przyszłej, interesującej ich pracy nie mogą zostać spełnione. Stąd też coraz częściej pojawiające się sformułowania o traconej lub straconej już generacji. Podstawą do takich stwierdzeń stają się wyniki badania „Młodzi na rynku pracy 2012”<sup>2</sup>, przeprowadzonego w lutym 2012 roku przez serwis społecznościowy Students Watch wśród 2014 losowo dobranych panelistów w wieku 16–36 lat. Zastosowane wagi pozwalają uogólnić wyniki na całą populację Polaków w tym wieku. Celem badania było zbadanie postaw i oczekiwań wobec przyszłej pracy, sposobów poszukiwania zatrudnienia, preferowanego wynagrodzenia i satysfakcji z pracy.

Z raportu wyłania się obraz pesymistyczny zarówno w sferze poszukiwania pracy, zgodności pracy z posiadanymi kwalifikacjami, warunków zatrudnienia, jak i oczekiwań pracodawców wobec kompetencji młodych ludzi. Ponad  $\frac{3}{4}$  młodych w ciągu ostatnich trzech miesięcy poszukiwało pracy, ale aż 60% z nich – bezskutecznie. Około 70% badanych nisko oceniło swoje szanse znalezienia pracy. Blisko 75% panelistów szukało zatrudnienia w Polsce, a 10,5% za granicą. Głównym źródłem informacji o możliwości zatrudnienia była sieć znajomości. Aż co dziewiąta osoba uznała, że jej wykształcenie nie będzie przydatne w znalezieniu pracy. Choć badani pożądamy stałości w pracy (60%), to obecnie tylko 36,5% z nich pracuje w oparciu o umowę na czas nieokreślony.

---

<sup>2</sup> [http://studentswatch.pl/pdf/Mlodzi\\_na\\_ryнку\\_pracy\\_2012\\_raport\\_agencji\\_badawczej\\_StudentsWatch.pdf](http://studentswatch.pl/pdf/Mlodzi_na_ryнку_pracy_2012_raport_agencji_badawczej_StudentsWatch.pdf). (za: Janowska, 2014a: 228).

Oczekiwania finansowe badanych nie są wygórowane. Około  $\frac{3}{4}$  młodych ludzi satysfakcjonuje wynagrodzenie w wysokości 2000 zł. Aktualnie pracujący zarabiają niewiele: 26,8% zarabia do 1100 zł; 24,5% do 1500 zł; 19,4% do 2000 zł; 18,5% do 3000 zł i tylko 10,8% powyżej 3000 zł. Niższy zarobek wiąże się z czasem pracy i rodzajem umowy. Wśród najmniej zarabiających aż 63% pracowało bez umowy. Oczekiwania młodych wobec pracy nie są zaspokajane. Natomiast ci, którzy pracują, są zadowoleni z: dużej samodzielności, dogodnych godzin pracy, tempa pracy dostosowanego do własnych możliwości i miłej atmosfery. Niestety tylko 11,7% z nich mówi o zadowoleniu wynikającym ze zgodności wykonywanej pracy z posiadanym wykształceniem. Badani formułują listę cech pożądanых przez pracodawców. Na pierwszym miejscu stawiają oni doświadczenie, które jak już wcześniej pokazano, jest w wielu przypadkach bezzasadne. W dalszej kolejności wymieniają: umiejętność szybkiego przyswajania wiedzy, umiejętności „miękkie” (pracowitość, umiejętność pracy w zespole, kreatywność, dyspozycyjność, praca pod presją czasu, komunikatywność i odporność na stres), praktykę, dyplom szkoły wyższej. Szkoda, że niską notę uzyskała działalność w organizacjach i kołach naukowych.

Prezentowane wyniki dowodzą poważnych rozbieżności między oczekiwaniami młodych a warunkami, które są im oferowane. Trudno zatem się dziwić ruchom „oburzonych”, zdesperowanych młodych ludzi, którzy dostrzegają często nieetyczne propozycje pracodawców.

## Podsumowanie

---

Przedstawione rozważania wymagają nowego spojrzenia na zarządzanie zasobami ludzkimi. Jak wielokrotnie podkreślano w treści, kadra menedżerska staje wobec wyzwań, które niosą ze sobą wielokulturowość pracowniczą, młodzież z pokolenia Y i starzejące się zasoby ludzkie. Jednakże najważniejszym jest stosunek nauk o zarządzaniu wobec nieuniknionego uelastycznienia organizacji. Wprowadzenie elastycznego zatrudnienia wraz z towarzyszącymi dysfunkcjami kłóci się ze standardami zarządzania zasobami ludzkimi. Stąd też, nie negując potrzeby elastyczności, obowiązkiem pracodawcy winno być zagwarantowanie podstawowego bezpieczeństwa pracy i realizacja praw pracowniczych. Nie wolno ignorować wartości kapitału ludzkiego dla rozwoju firmy i dopuszczać do lekceważenia praw pracowniczych i instytucji



dialogu społecznego. Taka sytuacja może nie tylko obniżyć wartość kapitału społecznego, ale również obniżyć konkurencyjność polskiej gospodarki i wreszcie doprowadzić do niepokojów społecznych w kraju.

## Bibliografia

---

- Bąk-Grabowska D. (2013). Zarządzanie zasobami ludzkimi w ramach zatrudnienia tymczasowego – studium przypadku. W: Z. Janowska (red.), *Dysfunkcje i patologie w sferze zarządzania zasobami ludzkimi*, t. 5. Łódź: Wydawnictwo UŁ.
- Bednarski M. i Frieske K. (red.) (2012). *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*. Warszawa: IPSiS.
- Godziszewski B. i Glinka-Neweś A. (2010). Kulturowe uwarunkowania zarządzania strategicznego. W: Z. Janowska (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*. Warszawa: PWE.
- Janowska Z. (2009). Zarządzanie różnorodnością kulturową. W: M. Juchnowicz (red.), *Kulturowe uwarunkowania zarządzania kapitałem ludzkim*. Kraków: Wolters Kluwer Polska.
- Janowska Z. (2013). Dehumanizacyjne aspekty elastycznych form zatrudnienia. W: D. Walczak-Duraj (red.), *Humanizacja pracy. Kondycja współczesnej humanizacji pracy. Ciągłość czy zmiana? Płock: Szkoła Wyższa w Płocku*.
- Janowska Z. (2014a). Niepełnosprawni, osoby starsze i młodzież na rynku pracy. W: A. Rączaszek i W. Koczur (red.), *Polityka społeczna wobec przemian demograficznych*. Studia ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Wydziałowe nr 167. Katowice: Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.
- Janowska Z. (2014b). Zarządzanie zasobami ludzkimi w warunkach niestabilnego rynku pracy. W: P. Wachowiak i S. Winch (red.), *Granice w zarządzaniu kapitałem ludzkim*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.
- Janowska Z. (red.) (2010). *Zarządzanie zasobami ludzkimi*. Warszawa: PWE.
- Janowska Z. (red.) (2011). *Dysfunkcje i patologie w sferze zarządzania zasobami ludzkimi*, t. 4. Łódź: Wydawnictwo UŁ.
- Janowska Z. (red.) (2013). *Dysfunkcje i patologie w sferze zarządzania zasobami ludzkimi*, t. 5. Łódź: Wydawnictwo UŁ.



- Janowska Z., Cewińska J., Striker M. i Wojtaszczyk K. (2009). Zarządzanie zasobami ludzkimi wobec wyzwań XXI wieku. W: M. Urbaniak (red.), *Rola nauk o zarządzaniu w gospodarce opartej na wiedzy*. Łódź: Wydawnictwo UŁ.
- Pieńczykowska J. (2013). Inspekcja Pracy wydaje wojnę „śmieciówkom”. *Dziennik Łódzki*, 14.03.
- Sułkowski Ł. (2011). Praktyka zarządzania zasobami ludzkimi z perspektywy krytycznych studiów zarządzania. W: Z. Janowska (red.), *Dysfunkcje i patologie w sferze zarządzania zasobami ludzkimi*, t. 4. Łódź: Uniwersytet Łódzki.
- Szukalski P. (red.) (2008). *To idzie starość. Postawy osób w wieku przedemerytalnym. Raport z badań*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.



Wojciech W. Gasparski

---

## PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ: WARTOŚCI I ODPOWIEDZIALNOŚĆ, HISTORIA POWSTANIA KSIĄŻKI I JEJ TREŚĆ

---

Wiosną 2011 roku ponowione zostało wydanie jako „first paperback printing” książki, której historię i treść zamierzam opowiedzieć (wydanie „hardcover” 2010). Jest to książka *Entrepreneurship: Values and Responsibility*, a jej redaktorami są autor niniejszego tekstu oraz Leo V. Ryan CSV i Stefan Kwiatkowski. Na przełomie lat 2009 i 2010 nakładem amerykańskiego wydawnictwa Transaction związanego z Rutgers – The State University of New Jersey, specjalizującego się od kilku dziesięcioleci w publikowaniu prac z zakresu nauk społecznych, ukazał się, w twardych okładkach, siedemnasty tom z serii *Praxiology: The International Annual of Practical Philosophy and Methodology* publikowanej pod egidą Towarzystwa Naukowego Prakseologii. Seria ta jest przykładem uprawiania przedsiębiorczości, a dokładniej – realizowanej przedsiębiorczości intelektualnej, rozwijaniu której tak wiele troski poświęcił profesor Stefan Kwiatkowski. Nie mogło więc w serii zabraknąć tomu poświęconego przedsiębiorczości jako takiej, a przy tym rozpatrywanej w wymiarach prakseologicznym i etycznym.

Jak doszło do opublikowania tego tomu? Zacznijmy historię od swego rodzaju prapoczątków. Otóż w przededniu zmian, jakie miały wkrótce nastąpić w naszym kraju, środowisko prakseologiczne zorganizowało pierwszą w historii dyscypliny znaczącej rangi międzynarodową kon-

ferencję „Praxiologies and the Philosophy of Economics”. Wsparcia konferencji udzielili: Instytut Kultury Austriackiej w Warszawie – ze względu na prakseologię Ludwiga von Misesa oraz austriacką szkołę w ekonomii, Fundacja SABRE ze Stanów Zjednoczonych – ze względu na zaangażowanie we wspieranie filozofii praktycznej, oraz Polska Akademia Nauk – ze względu na rodzimą tradycję filozoficzną i prakseologię Tadeusza Kotarbińskiego. Pisałem o tej konferencji, co następuje:

„Międzynarodowa konferencja poświęcona prakseologiom (polskiej, austriackiej, francuskiej i wielu innym) w jej związku z filozofią ekonomii, którą zaszczytli swą obecnością uczeni tej miary co Herbert A. Simon i Kenneth E. Boulding, zorganizowana w Warszawie w 1988 roku u progu przemian polityczno-gospodarczych, przyczyniła się do powrotu problematyki prakseologicznej na widownię intelektualną. Wznowione zostało konwersatorium prakseologiczne prowadzone przez Zakład Prakseologii Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, a następnie kontynuowane przez nowe inicjatywy naukowe (...)”.

Nie wszyscy jednak byli na tyle odważni, by w wigilię przemian wziąć udział w owej liczącej się przecież konferencji. Kto wówczas tego udziału nie wziął, dziś do tego raczej się nie przyznaje. Potem nastąpiła w Polsce Wielka Zmiana, zwana transformacją, o czym napisałem w roku Tadeusza Kotarbińskiego ogłoszonym w 2006 roku przez Prezydium Polskiej Akademii Nauk w związku ze 120 rocznicą urodzin Filozofa. Do adresu napisanego przeze mnie dwadzieścia lat wcześniej dodałem następujący passus:

„Ustrój się zmienił radykalnie. Skończyły się przeróbki karykatury, bo jak Pan Profesorze pisał: »O wolność można walczyć legalnie dopiero wtedy, gdy się ją już posiada«. A przy tym okazało się, że rzeczywiście »Polak, jak mu przyjdzie fantazja do głowy, może być całkiem porządnym człowiekiem«.

Powstało tedy wiele inicjatyw, a wśród nich Towarzystwo Naukowe Prakseologii, prakseologiczna seria książek, dochodząca już do szesnastu tomów *Praxiology: The International Annual of Practical Philosophy and Methodology*, dzięki której Francuzi przypomnieli sobie o zrodzonej na francuskiej glebie prakseologii, a Amerykanie o związkach z nią ich pragmatyzmu. Polskim czytelnikom dostępu do kanonu filozofii praktyczności, czyli stworzonego przez Pana Profesora systemu

filozoficznego, o czym miałem zaszczyt napisać w traktacie opublikowanym przez Societas Philosophica Fennica<sup>1</sup>, dostarczają Pańskie *Dzieła wszystkie*. Odbywają się seminaria nawiązujące do zebrań przy Okrągłym Stole, którym Pan Profesor przewodniczył; jedno pod nazwą Krytycznej Teorii Organizacji, pod przewodnictwem profesora Witolda Kieżuna i autora tych słów, a przedtem także śp. profesora Tadeusza Pszczołowskiego, w Szkole Koźmińskiego, inne pod prakseologiczną egidą poświęcone etyce biznesu, gospodarki i zarządzania, którym przewodniczą profesor Anna Lewicka-Strzałecka oraz wyżej podpisany, a przedtem także ś.p. dr hab. Danuta Miller. Słowem »Rozum w pełni rozkwita pod strażą wolności« – jak Pan Profesorze powtarzał, dodając, że „wolność rozkwita w pełni pod strażą rozumu”<sup>2</sup>.

Gdy powyższe pisałem, seria prakseologiczna liczyła szesnaście tomów<sup>3</sup>. Zastanawialiśmy się wtedy, jakiemu zagadnieniu poświęcić tom kolejny – siedemnasty. Przypomniałam sobie wówczas *Kreowanie nowego*, okolicznościową publikację poświęconą wcześniejszemu jubileuszowi Stefana Kwiatkowskiego, w którym to wydawnictwie przedstawiłem artykuł poświęcony prakseologicznemu ujęciu przedsiębiorczości (Gasparski, 2002: 145–160). Pisałem w nim m.in., co następuje:

„Czytelnik polskich dzieł prakseologicznych nie uświadczy w nich rzeczowników »przedsiębiorczość« ani »przedsiębiorca«. Nie posługują się nimi w swych traktatach z zakresu prakseologii oraz prakseologicznej teorii organizacji ani Tadeusz Kotarbiński, ani Jan Zieleniewski. Czyżby rzeczowniki te nie należały do repertuaru pojęć niezbędnych do wyjaśnienia działań ludzkich pewnego rodzaju, w szczególności działań zorganizowanych? Po to, by to sprawdzić, sięgnijmy do *Małej encyklopedii prakseologii i teorii organizacji* Tadeusza Pszczołowskiego. Ku naszemu miłemu zaskoczeniu znajdziemy tam nie rzeczownik przedsiębiorczość wprawdzie, lecz przymiotnik ‘przedsiębiorczy’, to »stawiający sobie i innym cele lub zadania z własnej inicjatywy i troszczący się o sprawną (przede wszystkim skuteczną) ich realizację«<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Gasparski (1993).

<sup>2</sup> Gasparski (2006: 143–147).

<sup>3</sup> Obecnie wydano 23 tomy, w przygotowaniu jest tom 24, zob. <http://www.transactionpub.com/prax>.

<sup>4</sup> Pszczołowski (1978: 192).

Przymiotnik ten usytuowany został przed hasłem ‘przedsiębiorstwo’ nieodwołujące się do przedsiębiorcy czy przedsiębiorczości ani nawet do wspomnianego przymiotnika. W związku z tym przymiotnik ten czyni wrażenie jakby zaskoczonego faktem, że znalazł się w *Encyklopedii*, mimo iż brak mu odwołania do jakiegokolwiek pisanego źródła prakseologicznego. A przecież jest takie źródło, choć nie polskiej, lecz austriackiej proweniencji – chodzi o dzieło Ludwiga von Misesa *Human Action: A Treatise on Economics*, w którym to traktacie czytamy »nie-możliwe jest wyeliminowanie przedsiębiorcy z obrazu gospodarki rynkowej. Różne, uzupełniające się czynniki produkcji nie mogą współgrać ze sobą spontanicznie. Muszą być one powiązane celowymi wysiłkami ludzi zmierzających do określonych celów i motywowanych pilnością dążenia do osiągnięcia większego zadowolenia. Eliminując przedsiębiorcę eliminuje się siłę napędową całego systemu rynkowego«<sup>5</sup>.

Zapewne w roku, w którym ukazała się *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji* pisanie o »sile napędowej systemu rynkowego« było praktycznie niestosowne, były to bowiem czasy tzw. »realnego socjalizmu«, więc hasło ‘przedsiębiorczy’ pełnić musiało rolę perskiego oka kierowanego przez autora *Encyklopedii* do czytelnika. Dziś czasy są inne – fragmenty Misesowego *Traktatu* w przekładzie na język polski opublikowane zostały na łamach *Prakseologii*<sup>6</sup>, przedsiębiorczość jest przedmiotem wykładów i publikacji, czas więc najwyższy na nadrobienie zaległości prakseologicznych w tym względzie”.

Zatelefonowałem więc do Stefana Kwiatkowskiego, z którym umówiliśmy się na rozmowę, by owe nadrobienie zaległości rozpocząć. Do spotkania doszło następnego dnia. Stefan zapalił się do pomysłu przygotowania tomu poświęconego przedsiębiorczości w jego prakseologicznym i etycznym ujęciu. Zasugerował, aby do tytułu „Przedsiębiorczość” dodać podtytuł „Wartości i odpowiedzialność”. Tak zrodził się pomysł tomu zatytułowanego *Entrepreneurship: Values and Responsibility*. W tym samym czasie Polskę odwiedził Leo V. Ryan, profesor Uniwersytetu De Paul w Chicago. Dokładniej jest to uniwersytet noszący imię św. Wincentego á Paulo, co po angielsku brzmi, jak powyżej.

<sup>5</sup> Mises, von, 1995: 248–249.

<sup>6</sup> W kilka lat później ukazał się pełny polski przekład dzieła nakładem Instytutu Ludwiga von Misesa w Warszawie (Mises, von, 2007).

Uniwersytet zamierzał zorganizować kolejną konferencję Wincentiańską (są to konferencje organizowane cyklicznie przez trzy uczelnie noszące imię tego samego świętego) z sesją poświęconą przedsiębiorczości. Brat Ryan, z edukacyjnego zakonu św. Viatora, z entuzjazmem przyjął zaproszenie do współpracy przy redakcji zamierzonej książki. I tak to się zaczęło.

Nastąpiły potem długie miesiące wzajemnych kontaktów, licznych e-maili, telefonów i listów związanych z zastanawianiem się nad tym, kogo ze znanych i wysoce kompetentnych autorów zaprosić do współpracy. Wybrałem się do Chicago na The Fourteenth Annual International Vincentian Business Ethics Conference zorganizowaną w dniach 1–3 listopada 2007 roku. Wygłoszony na konferencji referat, poświęcony – rzecz jasna – przedsiębiorczości zakończyłem konstatacją:

„Jak widać z przedstawionego wyboru zagadnień (Mises przedstawia ich znacznie więcej) dotyczących prakseologicznej analizy przedsiębiorczości, Mises traktuje przedsiębiorczość dwojako: (a) jako funkcję obecną w większym lub mniejszym stopniu w każdym działaniu, (b) jako to, co czyni przedsiębiorca będący aktorem – sprawcą, w języku prakseologii Tadeusza Kotarbińskiego – zmierzający do charakterystycznego dlań celu i stosujący wskazane przez prakseologię środki po to, by cel ten osiągnąć. Nie ma, zapewne, większej różnicy między prakseologicznym (Misesowskim) rozumieniem przedsiębiorcy i rozumieniem przedsiębiorcy przez J.M. Bocheńskiego upatrującego przecież w prakseologii zaleceń mądrości.

Wspomniany autor pisał: »Jeśli zapytać (...), czym jest (...) czynnik syntezy w przedsiębiorstwie przemysłowym, odpowiedź brzmi: przedsiębiorcą. On, mianowicie, wyszukuje kapitał, odkupuje wynalazek od wynalazcy, zatrudnia robotników, znajduje klientów, dochodzi do porozumienia z gminą i państwem – innymi słowy, on czyni z rozproszonej i z osobna nieproduktywnych elementów przedsiębiorstwo przemysłowe. Jest to tak oczywiste, że należy pytać, jak można było przez prawie dwa stulecia utożsamiać przedsiębiorcę z kapitalistą. Da się to jednak pojąć, jeśli wyjść od sytuacji w czasach rewolucji przemysłowej. Kapitalista był wówczas z reguły także przedsiębiorcą. Dlatego to nie dostrzeżono różnicy między tymi dwiema funkcjami. Faktyczne zaistnienie przedsiębiorstw przemysłowych, w których funkcji przedsiębiorcy nie spełnia kapitalista, powinno było wnieść pod tym względem jasność. Jeśli jednak, mimo wszystko, ludzie wciąż jeszcze postrzegają



obie funkcje razem, świadczy to o niewiarygodnej bezwładności myślenia ludzkiego« (Bocheński, 1993: 162–185).

(...) Uwagi te nie wymagają komentarza, stanowiąc dobre zwieńczenie prakseologicznego eseju o przedsiębiorczości. Warto jedynie zwrócić uwagę na to, że przedsiębiorczość rozumiana jako istota działalności przedsiębiorcy ujmowana jest nie tylko w wymiarze sprawnościowym, tj. w wymiarach prakseologicznego »podwójnego E« – efektywności (skuteczności) i ekonomiczności (*effectiveness & efficiency*), ale także »trzeciego E« – etyczności (*ethicality*). Nie może zresztą być inaczej, bowiem – jak zwracałem na to wielokrotnie uwagę – dowolny wymiar z owej E-triady (inaczej – »potrójnego E«) jest nieusuwalnym kontekstem aksjologicznym pozostałych dwu wymiarów.” (Gasparski, 2010: 23–36).

Na konferencji w Chicago spotkaliśmy – brat Ryan i ja – kilku uczonych, których artykuły zamieszczone zostały w książce. Na szczególne odnotowanie zasługuje spotkanie z prof. Patrycją Werhane, szefową Katedry Etyki Biznesu (Wicklander Chair of Business Ethics) na Wydziale Filozofii oraz dyrektorką Instytutu Etyki Zawodowej i Biznesu De Paul University. W roku 2008 objęła ona prezesurę International Society of Business, Economics, and Ethics, organizacji zwołującej co cztery lata światowe kongresy („olimpiady”) etyki biznesu. Piąty Kongres odbył się w roku 2012 w Warszawie, a jego gospodarzem była Akademia Leona Koźmińskiego.

Mijały tygodnie, miesiące, kwartały, w których autorzy pisali artykuły, a redaktorzy tomu opracowywali je edytorsko. Czas przygotowań dobiegł końca, intelektualna przedsiębiorczość zaowocowała liczącym 316 stron tomem o przedsiębiorczości, siedemnastym tomem w serii prakseologicznej, na który złożyło się dziewiętnaście artykułów (*Załącznik 1*), których treść podsumowano w *Załączniku 2*.

W Przedmowie (*Editorial*) do tej książki napisałem, że przedsiębiorczość to zdolność do bycia przedsiębiorcą. Są trzy sposoby rozumienia przedsiębiorcy (zaprezentowane w: Adam, 1989). Według pierwszego rozumienia przedsiębiorca to „osoba, która organizuje czynniki produkcji, ziemię, pracę i kapitał, po to, by produkować i sprzedawać wyroby, często przewidując popyt i spodziewając się zysku”. Według drugiego rozumienia przedsiębiorca „to osoba, zwykle właściciel, która organizuje, finansuje i zarządza organizacją handlową lub przemysłową, wykorzystując ją dla osiągnięcia zysku”. Wreszcie według trzeciego

znaczenia przedsiębiorca to „osoba, której działania czynią zeń lidera w świecie gospodarki, szczególnie wówczas, gdy przyczyniają się do wzrostu przemysłowego lub rozwoju technicznego”. Dwa pierwsze rozumienia koncentrują się na umiejętności osiągnięcia zysku, w domyśle liczonego w pieniądzu, podczas gdy trzecie domaga się czegoś więcej – nie tylko korzyści, ale także wzrostu i rozwoju.

Czy jest to pewien ideał, symbol, wzorzec postępowania dla pierwszych dwu? Odpowiedź wydaje się pozytywna, szczególnie w świetle kryzysu finansowego spowodowanego nieodpowiedzialnymi decyzjami podjętymi przez wybitnych, jak się wydawało, rzekomych przedsiębiorców. Nie spadek, bowiem, lecz wzrost, nie osłabienie, ale rozwój są niemożliwymi do wyeliminowania cechami przedsiębiorczości i właśnie dlatego jest ona skojarzona z wartościami (por. ramka obok) i odpowiedzialnością, która sama jest wartością, obecnie bardziej niż przed kryzysem.

Zauważmy, że mamy do czynienia z licznymi, zbyt często popełnianymi błędami praktycznymi w postępowaniu menedżerów spowodowanymi niewiedzą, a nawet celowym pomniejszaniem znaczenia prakseologicznej i etycznej triady, tj. „trzech E” – efektywności, ekonomiczności i etyczności. Odpowiedzialność z kolei – jak pisze Laszlo Zsolnai w tomie 16. serii *Praxiology* – wiąże się z „trzema R” – rewerencją (poszanowaniem norm etycznych), racjonalnością (w wyborze i osiągnięciu celu), respektem (dla innych). „Odpowiedzialną osobę cechuje zdolność do brania pod uwagę wielorakich perspektyw oraz do optymalnego równoważenia różnorodnych wartości” (Zsolnai, 2009). Taką właśnie osobą powinien być przedsiębiorca.

Książka, której historię naszkicowałem w tym krótkim artykule, jest kolekcją artykułów starających się zapłacić lukę, tj. przypomnieć ugruntowane i wskazać nowe argumenty na rzecz rozumnej przed-

### Wartości od A do Z

Aktywność  
 Bezstronność  
 Bogactwo  
 Charakter (cnoty osobiste)  
 Decyzyjność  
 Dotrzymywanie zobowiązań  
 Efektywność  
 Ekonomiczność  
 Etyczność  
 Fair play  
 Innowacyjność  
 Integralność  
 Jakość  
 Lojalność  
 Nowe dobro  
 Odpowiedzialność  
 Prawość  
 Przestrzeganie prawa  
 Przewodzenie  
 Renoma  
 Rozliczalność  
 Rozwój  
 Rzetelność  
 Samodzielność  
 Twórczość  
 Uczciwość  
 Wrażliwość  
 Zaufanie  
 Zdrowy rozsądek

siębiorczości uprawianej w zglobalizowanym świecie. Tadeusz Kotarbiński, twórca polskiej prakseologii, nauczał, że dzielność jest cechą sprawnego (efektywnego i ekonomicznego) działania podejmowanego w godziwym (etyczność) celu.

Książkę zamyka *Epilog* pióra Stefana Kwiatkowskiego kończący się następującymi słowami: „Wydaje się, że występuje wielkie podskórne zapotrzebowanie na badania dotyczące przedsiębiorczości, nowych rynkowych aliansów, i wszelkich aliansów angażujących ludzi żywo i zainteresowanych eliminacją »brudnego biznesu« niezależnie gdzie jest ulokowany, kto się nim zajmuje i czy jest użyteczny. Choć przedsiębiorczość intelektualna pozostaje wciąż we wczesnym stadium zdefiniowania, metodologii i praktycznej przydatności, to jest ona ściśle powiązana z badaniami dotyczącymi etyki biznesu, także pozostającymi we wczesnym stadium rozwoju. Jeśli się nie mylę, stanowi to dobrą wróżbę dla praktyki i badań z zakresu etyki biznesu. To jest właśnie przesłanie, jakie kieruję do czytelników i badaczy zainteresowanych wartościami i odpowiedzialnością nieuniknienie odnoszącymi się do przedsiębiorczości” (Gasparski, Ryan, Kwiatkowski, 2010: 306).

Przesłanie to zostało skwitowane przez Leo. V. Ryana piszącego we *Wstępie* do książki, która „skoncentrowana jest na stosunkowo nowym zagadnieniu: relacjach zachodzących między wartościami, odpowiedzialnością i przedsiębiorczością. Odnotowaliśmy nowe tematy związane z przedsiębiorczością, które zasługują na badania i dalsze studia. Jesteśmy wdzięczni profesorowi Kwiatkowskiemu za przesłanie stanowiące wyzwanie nie tylko dla nas jako naukowców i badaczy, ale także dla serii *Praxiology: The International Annual of Practical Philosophy and Methodology*” (Gasparski, Ryan, Kwiatkowski, 2010: 20).

## Załącznik 1

---

### ***Entrepreneurship: values and responsibility – spis treści***

Editorial, *Wojciech W. Gasparski*

Introduction, *Leo V. Ryan CSV*

#### **Part One: Perspectives on Entrepreneurship**

Entrepreneurship from a Praxiology Point of View, *Wojciech W. Gasparski*

The Twelve Tribes of Entrepreneurship, *Harold P. Welsch*

A Model of the Discovery, Assembly, and Viability of Entrepreneurial Opportunities, *Patrick J. Murphy*

Entrepreneurship, Ethics and the Good Society, *George G. Brenkert*

The Ethical Significance of Entrepreneurship, *Martin E. Sandbu*

Periculum and Business Responsibility: On the Scholastic Attitude Toward Entrepreneurship, *Marcin Bukala*

### **Part Two: Religion and Entrepreneurship**

The Entrepreneurial Vocation, *Robert A. Sirico*

The Profit of Values: A Christian Vision of Corporate Social Responsibilities, *Laurent Mortreuil*

Entrepreneurship and Catholic Social Teaching, *Anthony Percy*

The Spirit of Jewish Entrepreneurship, *Moses Pava*

Towards an Understanding of Islam and Muslim Entrepreneurship in the Middle East, *David Pistrui and Josiane Fahed-Sreih*

### **Part Three: Entrepreneurship in Action**

Valor-based Leadership: Losing the Excuses, *C. Richard Panico*

Women as Entrepreneurs, *Patricia H. Werhane*

The Psychological Impact of the Transformations on Polish Entrepreneurship, *Andrzej Strzalecki*

Entrepreneurship and Ethics: The Start-Up Flaw, *Jerzy Cieslik*

Micro-Venturing: Paradoxes, Dilemmas and the Role for Big Businesses, *James H. Davis*

### **Epilogue**

Entrepreneurship – Values and Responsibility: The Message, *Stefan Kwiatkowski*

## **Załącznik 2**

### **O czym piszą autorzy w *Entrepreneurship: Values and Responsibility***

<b>Autor</b>	<b>Afiliacja</b>	<b>Główna myśl artykułu</b>
Leo V. Ryan CSV	De Paul University, Chicago, USA	Przedsiębiorczość z perspektywy wartości i odpowiedzialności.
Wojciech W. Gasparski	Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa, Polska	Przedsiębiorczość w ujęciu prakseologii Ludwiga von Misesa.
Harold P. Welsch	DePaul University, Chicago, USA	Wielość definicji (15) oraz rodzajów (12) przedsiębiorcy i przedsiębiorczości.

cd. tabeli

Autor	Afiliacja	Główna myśl artykułu
Patric J. Murphy	DePaul University, Chicago, USA	Dwa rodzaje podejścia charakterystyczne dla przedsiębiorczości: możliwość ( <i>opportunity based approach OBA</i> ) i odkrywczność ( <i>discovery assembly viability DAV</i> ).
George G. Brenkert	Georgetown University, Washington DC, USA	Etyczny wymiar przedsiębiorczości nie dla dobra przedsiębiorców, ale przedsiębiorczość dla Dobra społeczeństwa.
Martin E. Sandbu	University of Pennsylvania, USA	Korporacyjność moralna ( <i>moral incorporation</i> ) „zbiorowego podmiotu” jako konsekwencja etyczna przedsiębiorczości.
Marcin Bukała	Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa, Polska	Przedsiębiorczość czasów scholastycznych a odpowiedzialność za ryzyko ( <i>periculum</i> ).
Robert A. Sirico	St. Mary Catholic Church, Kalamazoo, USA	Duchowa odpowiedzialność przedsiębiorcy bez apriorycznego obciążania go grzechem chciwości jako motywatorem.
Laurent Mortreuil	Union Internationale des Associations Patronales Catholiques (UNIAPAC), Bruksela, Belgia	CSR zbyt mało uwagi zwraca na duchową stronę działalności gospodarczej, o czym świadczy cynizm, krótkoterminowość i brak zaufania.
Anthony Percy	Archidiecezja Canberra- Golburn, Australia	Społeczna nauka Kościoła ceni ducha przedsiębiorczości
Moses L. Pava	Yeshiva University, Nowy Jork, USA	Elementy teorii przedsiębiorczości: twórczość, radość, siła, sprawność, niezależność oraz ciągłość, bycie serio, poświęcenie, rzetelność i współpraca to cechy mądrości praktycznej i pomysłowości charakterystycznych dla judaizmu.
David Pistrui	Illinois Institute of Technology, Chicago, USA	Przedsiębiorczość rodzinna jest kluczowa dla regionu krajów arabskich, w których dominuje kultura islamska.
Josiane Fahed-Sreih	Lebanese American University, Byblos, Liban	
C. Richard Panico	Integrated Project Management Company, Inc., Chicago, USA	Wszyscy jesteśmy w jakimś stopniu liderami. Przywództwo to po prostu odwaga czynienia tego, co właściwe i etyczne we wszelkich sytuacjach, jakie tego wymagają.

Patricia H. Werhane	De Paul University, Chicago, USA; Prezydent International Society of Business, Economics, and Ethics	Kobiety-przedsiębiorczynie preferują styl zarządzania skierowany na minimalizację konfliktów i troskę o pracowników oraz współpracę przy decydowaniu.
Andrzej Strzałecki	Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej, Warszawa, Polska	Styl twórczych zachowań umożliwia sporządzenie portretu polskich przedsiębiorców doby współczesnej.
Jerzy Cieślak	Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa, Polska	Znaczenie problemów etycznych i zagrożeń dla małych firm wymaga pomocy szczególnie w początkach ich działalności.
James H. Davis	University of Notre Dame, USA	Przedsiębiorczość w mikro-świecie biznesu może się rozwijać we współpracy z makro-biznesem ku obustronnemu pożytkowi.
Stefan Kwiatkowski	Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa, Polska	Dane z losowo przeprowadzonych badań wskazują na zainteresowanie przedsiębiorczością w kontekście wartości i odpowiedzialności.

## Bibliografia

- Adam J.H. (1989). *Dictionary of Business English*. Longman–York Press, Burnt Mill.
- Bocheński J.M. (1993). Przyczynek do filozofii przedsiębiorstwa przemysłowego. W: *Logika i filozofia*. Warszawa: PWN: 162–185 (oryg. *Zur Philosophie der industriellen Unternehmung*, wykład wygłoszony 18 marca 1985 roku na zaproszenie Banku Hofmann AG w Zunfthaus zur Meisen, Zürich).
- Gasparski W.W. (1993). *A Philosophy of Practicality: A Treatise on the Philosophy of Tadeusz Kotarbiński*. Helsinki: Societas Philosophica Fennica.
- Gasparski W.W. (2002). Przedsiębiorczość – ujęcie prakseologiczne. W: *Kreowanie nowego*, praca zbiorowa. Warszawa: Wydawnictwo WSPiZ im. Leona Koźmińskiego: 145–160.
- Gasparski W.W. (2006). Do Tadeusza Kotarbińskiego. W: R. Banajski, W. Gasparski i A. Lewicka-Strzałecka (red.), *Mysł Tadeusza Kotarbińskiego i jej współczesna recepcja*. Warszawa: PAN–TNP: 143–147.
- Gasparski W.W. (2010). Entrepreneurship from a Praxiology Point of View. W: W.W. Gasparski, L.V. Ryan CSV i S. Kwiatkowski (2010), *Entrepreneurship: Values and Responsibility*. Praxiology: The International

Annual of Practical Philosophy and Methodology, 17. New Brunswick–London: Transaction: 23–36.

Gasparski W.W., Ryan L.V. CSV i Kwiatkowski S. (red.) (2010). *Entrepreneurship: Values and Responsibility*. Praxiology: The International Annual of Practical Philosophy and Methodology, 17. New Brunswick–London: Transaction: 23–36.

Mises L. von (1995). Działanie ludzkie: Traktat o ekonomii (Fragmenty). *Prakseologia*, 3–4 (128–129): 248–249.

Mises L. von (2007). *Ludzkie działanie: Traktat o ekonomii*. Warszawa: Instytut Ludwiga von Misesa.

Pszczółowski T. (1978). *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*. Wrocław: Ossolineum.

Zsolnai L. (2009). *Responsible Decision Making*, Praxiology: The International Annual of Practical Philosophy and Methodology, 16. New Brunswick–London: Transaction.



Barbara Kozuch

---

# WSPÓŁPRACA MIĘDZYORGANIZACYJNA W ZARZĄDZANIU PUBLICZNYM

---

## Wstęp

---

Pod pojęciem współpracy najczęściej rozumie się różnego rodzaju powiązania zachodzące pomiędzy jednostkami i grupami społecznymi działającymi zbiorowo, w sposób zorganizowany, dążąc przy tym do realizacji wspólnych celów. W zarządzaniu jest ona rozumiana jako współdziałanie polegające na koordynacji realizowanych przedsięwzięć i funkcji ustalonych w ramach podziału pracy lub podziału zadań. W przypadku współdziałania gospodarczego jego istotę stanowią poziome powiązania między różnymi podmiotami gospodarczymi wynikające z zawartych porozumień umożliwiających realizację wspólnie ustalonych celów.

Problematyka współdziałania między organizacjami należy do rozwijanego obecnie kierunku prac badawczych i aplikacyjnych dotyczących usprawniania zarządzania organizacjami publicznymi i pozarządowymi. W prezentowanych wywodach wykorzystano rezultaty badań z lat 2009–2010. Ograniczono je do perspektywy organizacji publicznych współpracujących z organizacjami pozarządowymi.

Ciężar wniosku spoczywa na analizie teoretycznych aspektów współpracy międzyorganizacyjnej, w szczególności na koncepcjach przewagi kooperacyjnej oraz zdolności do współdziałania, prawidłowościach oraz na zasadach sprawnego współdziałania organizacji publicznych

i pozarządowych w środowisku lokalnym. Przeprowadzone własne badania empiryczne stanowią ilustrację rozwiązywanego problemu.

Własne badania empiryczne z 2010 roku objęły urzędy gmin oraz miast i gmin zlokalizowane w województwie małopolskim. Skoncentrowano się na osobach biorących udział w podejmowaniu i realizacji decyzji o współdziałaniu, a także decyzji kadrowych. Byli to wójtowie i burmistrzowie lub osoby je zastępujące oraz urzędnicy-specjaliści zajmujący się sprawami kadrowymi i współdziałaniem z organizacjami pozarządowymi.

W niniejszych rozważaniach wykorzystano 29 kwestionariuszy wójtów, 32 specjalistów ds. kadr oraz 31 specjalistów ds. współdziałania. Wśród badanych wójtów znalazło się 17 mężczyzn i 12 kobiet. Natomiast sprawami kadrowymi zajmowało się 29 kobiet i 3 mężczyzn, a współdziałaniem 26 kobiet i 5 mężczyzn. Badani należeli do różnych grup wiekowych. W grupie 21–30 lat najmniej było wójtów (1), następnie kadrowych (4), a specjalistów ds. współdziałania najwięcej (10). W grupie 31–40 lat znalazło się 7 wójtów, 9 kadrowych i 8 specjalistów ds. współdziałania. W wieku 41 do 50 oraz 51 do 60 było 16 wójtów, 17 kadrowych oraz 9 specjalistów ds. współdziałania. Kilku badanych, tj. 5 wójtów oraz 1 kadrowa należeli do grupy 61–70 lat. Przeważająca część badanych miała dość duży staż ogółem – najdłuższy wójtowie i kadrowcy; najwięcej z nich mieściło się w przedziale 31–40 lat (odpowiednio 10 i 12). Interesująco przedstawia się staż w urzędzie. Okazuje się, że w przypadku wójtów i kadrowych najczęściej odnotowano staż do lat 10 oraz w przedziale 11–20 (odpowiednio 9 i 10 oraz 11 i 8). Z kolei najwięcej specjalistów ds. współpracy ma staż w urzędzie do 10 lat (20). Porównując to z całkowitym stażem, można zauważyć, że dla części z nich urząd to jedyne miejsce pracy.

Badani w zdecydowanej większości posiadają wykształcenie wyższe. Tylko 19 osób, w tym 5 wójtów i 11 kadrowców wskazało na wykształcenie średnie – najczęściej ekonomiczne lub ogólne. Tak znaczące występowanie osób bez wyższego wykształcenia w grupie specjalistów ds. kadr spowodowane jest zapewne tym, że byli oni zatrudniani przed laty, gdy wymagania stawiane urzędnikom gminnym były znacznie niższe.

Ogólnie rzecz biorąc, respondenci to w większości kobiety z wyższym wykształceniem w średnim wieku ze stażem ogólnym i w urzędzie około kilkunastu lat. Są to osoby posiadające wystarczające doświadczenie i wiedzę o zagadnieniach obejmujących prowadzenie spraw

publicznych na szczeblu lokalnym, by ich opinie mogły stanowić mogą interesujące ilustracje rozważań teoretycznych.

## Zarządzanie publiczne jako podstawa teoretyczna współpracy międzyorganizacyjnej

---

Główne cele zarządzania publicznego jako szczegółowej dyscypliny naukowej bezpośrednio nawiązują do celów nauk o zarządzaniu. Sformułować je można następująco (Sudoł, Kozuch 2010):

- 1) diagnozowanie procesów zarządzania w organizacjach nastawionych na realizację interesu publicznego, rozumianego jako służenie celom wyższym, najważniejszym dla całej wspólnoty obywateli i odzwierciedlonym w podzielanych wartościach zharmonizowanych z tymi celami,
- 2) wyjaśnianie relacji między cechami zorganizowanego działania ludzi i ich zmianami w organizacjach publicznych niezależnie od skali ich działania; ukazywanie prawidłowości identyfikowanych zmian oraz ich funkcjonalnych, strukturalnych i przyczynowo-skutkowych zależności,
- 3) wykrywanie tendencji i prognozowanie tych zmian, które mogą być wykorzystane w przekształcaniu rzeczywistości,
- 4) związki zarządzania publicznego z polityką, prawem i szerzej ze społeczeństwem obywatelskim, dominowanie w nim logiki wyboru publicznego, czyli uwzględnianie w nim nie tylko efektywności ekonomicznej, ale również efektywności społecznej i politycznej wyborów dokonywanych w sektorze publicznym,
- 5) definiowanie zarządzania publicznego subdyscypliny naukowej zajmującej się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zarządczych zapewniających prawidłowe wyznaczenie celów organizacji publicznych dzięki zorganizowanemu działaniu ludzi, nakierowanemu na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego.

Głównym wyróżnikiem zarządzania publicznego jest wchodzenie w liczne interakcje organizacji publicznych z ich otoczeniem, tj. ze środowiskiem, w którym funkcjonują. Wyróżnia się w nim:

- środowisko instytucjonalne: obejmujące warunki, w jakich działa organizacja; wyodrębnia się w nim narodowy i globalny kontekst

polityczny, prawny, ekonomiczny, kulturowy, techniczny i technologiczny, a także edukacyjny oraz naturalny;

- środowisko operacyjne, mające bezpośredni wpływ na organizację; tworzą je inne organizacje, grupy ludzi oraz poszczególne osoby powiązane z daną organizacją; tworzą je wszystkie instytucje oraz ludzie, z którymi dana organizacja wchodzi w bezpośrednie interakcje;
- środowisko wewnętrzne: obejmuje kolektywne i jednoosobowe organy zarządzające, realizatorów programów i projektów oraz kulturę organizacyjną.

Cechy zarządzania publicznego znajdują odbicie w specyfice zarządzania w administracji samorządowej. W największym stopniu – oprócz motywacji podejmowania zorganizowanych działań – jest ona odzwierciedlona w kulturze organizacyjnej pojmowanej jako zbiór dominujących wartości i norm postępowania charakterystycznych dla tej organizacji, mającej swe źródła w podstawowych założeniach.

W przypadku organizacji samorządowych podstawy te stanowią następujące założenia:

1. Biurokracja (w pozytywnym znaczeniu) jest rozumiana jako kierowanie organizacjami przez ustalone reguły i administrowanie, proceduralną poprawność, standaryzację, przewidywalność oraz obiektywność procesu podejmowania decyzji, a także ściśle określony zakres działania;
2. Zaspokajanie potrzeb publicznych na zasadzie działania w interesie publicznym, dla dobra wspólnego (*pro publico bono*), czyli na rzecz wszystkich członków wspólnoty;
3. Przekonanie o konieczności oferowania usług na wysokim poziomie i na zasadach satysfakcjonujących użytkowników oraz klientów.

Specyfikę zarządzania w administracji samorządowej dobrze charakteryzują:

1. Wyróżniające się cele administracji samorządowej: złożoność, niedookreśloność, czasami nawet nieosiągalność, spowodowane znajdowaniem się pod presją wspierania głównych koalicji; możliwości wykazania, że zostały zrealizowane; potencjalne wykorzystywanie do obrony własnej pozycji, do unikania odpo-

- wiedzialności, a czasami do wprowadzania pozornych innowacji w procesie debaty politycznej;
2. Wpływanie na realność celów organizacji samorządowych uprawnień upoważnionych organów do ustalania na szczeblu wyższym celów, które mają być wdrażane na innych szczeblach, np. w regionach i w środowiskach lokalnych, co ogranicza zdolność do sprawowania kontroli nad ich implementacją;
  3. Ukierunkowane misji i celów formalnych administracji samorządowej na dobro ogólne, na realizację interesów obywateli – bezpośrednich odbiorców dóbr i usług;
  4. Występowanie administracji samorządowej w roli monopolisty, gdyż społeczność nie ma możliwości wyboru świadczeniodawcy;
  5. Regulowanie przez administrację samorządową wielu sfer życia społecznego, np. regulowanie ładu przestrzennego, ochrona środowiska naturalnego, udzielanie koncesji;
  6. Satysfakcjonowanie interesariuszy jako klucz sukcesu administracji samorządowej, do których zalicza się następujące grupy społeczne oraz instytucje: obywateli, podatników, usługobiorców, organy władzy, urzędników, związki zawodowe, różnorodne grupy interesów, przedsiębiorstwa oraz inne jednostki administracji publicznej;
  7. Różnice w relacjach z zewnętrznymi i wewnętrznymi regulatorami, w tym zarówno instytucjami, jak i organami władzy:
    - regulacje zewnętrzne determinują relacje pomiędzy administracją samorządową a podatnikami, władzami państwowymi, użytkownikami oraz dostawcami i ich reprezentantami, są kompozycją prawa publicznego, wykładni prawa dokonywanej przez sądy, interwencjonizmu państwowego realizowanego przez agencje publiczne oraz procesy zachodzące w polityce;
    - regulacje wewnętrzne to tradycje urzędnicze mające źródło w hierarchii, a także utrwalone zasady i zakresy kompetencji. Podobne funkcje pełnią związki zawodowe oraz inne organizacje, w których zrzeszają się pracownicy organizacji publicznych;
  8. Organy samorządowe mogą być, i często są, zainteresowane szczególnym typem relacji, a mianowicie takim, który zapewni jednostce administracji wsparcie, a osobom sprawującym funkcję z wyboru – reelekcję.

Za główne warunki skuteczności zarządzania samorządowego można uznać:

- 1) szerokie uwzględnianie specyfiki zarządzania publicznego,
- 2) prawidłowe organizacyjne komunikowanie się,
- 3) nadawanie właściwej rangi wszystkim postaciom sprawności organizacyjnej,
- 4) przejrzystość procesu decyzyjnego,
- 5) klarowność i konkretność zmian, oparcie jej na zrozumiałej teorii, ukazującej związki przyczynowo-skutkowe,
- 6) zharmonizowanie z głównymi wartościami interesariuszy,
- 7) łatwość operacjonalizacji, tj. niewymaganie zbyt wielu biurokratycznych zabiegów, znacznej reorganizacji i realokacji zasobów, a także przekwalifikowania załogi, przede wszystkim zaś właściwe ujęcie kwestii ekwiwalentu za poniesiony trud.

Obecnie uwagę zwracają ograniczenia w implementacji zarządzania publicznego do praktyki, jako że praktyka zarządzania organizacjami publicznymi w Polsce jeszcze w niewielkim stopniu wykorzystuje dorobek tej nowej subdyscypliny naukowej.

## Zdolność organizacji publicznych do współdziałania i przewaga kooperacyjna

---

W miarę wzrostu stopnia złożoności procesów zachodzących w samej organizacji i w jej otoczeniu, pojawia się – co prawda nie przymus – ale silna potrzeba współdziałania, która przekracza granice organizacji, a coraz częściej nawet granice sektorów. Dlatego też większego znaczenia nabiera współdziałanie między organizacjami. Współdziałanie ma różne znaczenie z punktu widzenia celów organizacji. W literaturze przedmiotu najlepiej rozpoznane jest współdziałanie przedsiębiorstw. Dla tych podmiotów charakterystyczne jest konkurowanie. W ostatnim czasie wzrasta co prawda rola ich więzi międzyorganizacyjnych (Latusek-Jurczak, 2011), ale współdziałanie w ramach powstałych zbiorowości przedsiębiorstw także ma na celu konkurowanie, tyle że z przedsiębiorstwami spoza tej zbiorowości.

Zupełnie inna jest logika współdziałania organizacji publicznych. Ich działania nie są nastawione na kreowanie zysku, więc relacje – czyli wszelkie związki i zależności, jak stosunki i oddziaływania – mają

zupełnie inny charakter. Z istoty organizacji publicznych wynika obligatoryjność współpracy, czyli pozytywnego współdziałania, z innymi organizacjami, niezależnie od tego, czy chodzi o organizacje z tego samego czy z innych sektorów. Podobnie jest w przypadku organizacji społecznych z tą jednak różnicą, że teoretycznie decyzje o współdziałaniu z innymi organizacjami są całkowicie dobrowolne i niezależne. Jednak w rzeczywistych warunkach funkcjonowania tych organizacji współdziałanie jest konieczne.

Konkurują ze sobą zatem zarówno przedsiębiorstwa, jak i organizacje publiczne (Olesiński, 2010). O ile jednak tworzenie przewagi kooperacyjnej w przypadku przedsiębiorstw można uznać za uzupełnienie modeli konkurencyjnych, o tyle w odniesieniu do zjawisk koordynacji istniejących między państwem, przedsiębiorstwami i innymi organizacjami, właśnie kooperatywne zachowania należałoby przyjąć za podstawę działań.

Warunki, w których współczesne organizacje realizują cele, dla których zostały powołane, zmuszają do wchodzenia w relacje oparte zarówno na konkurencji, jak i współdziałaniu. Jednak w przypadku przedsiębiorstw podstawowym mechanizmem jest konkurencja, a współdziałanie jest podejmowane, gdy uzupełnia, a nawet wzmacnia konkurencyjność organizacji biznesowych stanowiącą warunek ich utrzymywania się na rynku. Niekonkurencyjne przedsiębiorstwa są z rynku eliminowane. Natomiast dla relacji podmiotów sektora publicznego z innymi organizacjami (i to niezależnie od tego, do jakiego sektora są zaliczane) właściwe jest współdziałanie, gdyż zwiększa możliwości świadczenia usług publicznych. Z tego samego powodu uzasadnione jest również konkurowanie, chociaż konkurencyjność organizacji publicznej nie jest warunkiem jej istnienia. Zwiększanie jednak efektywności, do czego prowadzi mechanizm konkurencji, ma duże znaczenie z uwagi na konieczność efektywniejszego wykorzystywania środków publicznych.

Atrybutem każdej organizacji jest określony poziom zdolności do współdziałania, dzięki któremu w sposób skuteczniejszy i bardziej ekonomiczny mogą być osiągnięte przez organizację cele, których realizacja w pojedynkę byłaby niemożliwa lub trzeba by przeznaczyć znacznie więcej sił i środków.

Zdolność organizacji publicznych do współdziałania międzyorganizacyjnego rzadko jest przedmiotem dociekań nauk o zarządzaniu. Punktem wyjścia do określenia, czym jest ta kategoria jest rozróżnienie



indywidualnej i organizacyjnej zdolności do współdziałania (Lank, 2007). Pierwsza z nich zdefiniowana została jako indywidualny potencjał członka organizacji, na który składają się: wiedza, umiejętności i postawa, umożliwiające osiąganie konkretnych rezultatów współdziałania. Natomiast odnosząc to pojęcie do całej organizacji, objęto nim procesy podstawowej działalności, kompetencje organizacyjne i kulturę organizacyjną.

Wszystkie grupy współdziałające, tj. liderzy i sponsorzy, osoby bezpośrednio zaangażowane oraz wspierające procesy współdziałania dzięki dzieleniu się wiedzą i umiejętnościami zastosowania jej w praktyce, a także postawom kooperatywnym są w stanie ukształtować organizację w taki sposób, by zdolność do współdziałania między organizacjami stała się jej atrybutem. Zatem wydaje się nieuzasadnione oddzielanie indywidualnej zdolności do współdziałania od tej zdolności odnoszonej do całej organizacji.

Zdolność do współdziałania międzyorganizacyjnego wymaga bowiem bardziej szczegółowego określenia i nieco innego ujęcia. Obejmuje ona bowiem nie tylko procesy podstawowej działalności, kompetencje organizacyjne i kulturę organizacyjną. Wymóg ten dotyczy wszystkich wzajemnie powiązanych części składowych oraz organizacji jako całości. W przypadku, gdy zostaną one tak ukształtowane, że dana organizacja dzięki współdziałaniu z innymi organizacjami będzie w stanie o wiele sprawniej – niż bez wykorzystywania tego instrumentu – realizować swoje cele, to można stwierdzić, że posiada ona zdolność do współdziałania.

Zdolność organizacji do współdziałania oznacza szczególne ukształtowanie oraz powiązanie jej cech prowadzące do osiągnięcia celów organizacyjnych lub w znaczącym stopniu przyczyniające się do ich realizacji. Wyróżnia się tu następujące komponenty, posiadające właściwości związane ze współdziałaniem: cele i wartości organizacyjne, struktury, kompetencje menedżerów i pracowników, kulturę organizacyjną, funkcje zarządzania ze szczególnym uwzględnieniem koordynowania i komunikowania się oraz relacje z otoczeniem, a także instrumenty wykorzystywane w procesach zarządzania.

W zaproponowanej definicji zdolności organizacji do współdziałania ważne jest powiązanie obu wskazanych rodzajów tej zdolności. Chodzi o uznanie indywidualnego potencjału pracowników, wzmocnionego wewnątrzorganizacyjnym efektem synergicznym za element składowy analizowanego pojęcia będący konsekwencją traktowania ludzi jako najważniejszego komponentu organizacji wpływającego na relacje z otoczeniem.

Można zatem sformułować wniosek, iż posiadanie przez organizację zdolności do współdziałania pozwala tworzyć przewagę kooperacyjną, która prowadzi do sprawniejszej realizacji celów organizacyjnych.

Kreowanie kultury współdziałania prowadzi do uzyskania zdolności organizacji do współdziałania. Z kolei głównym rezultatem posiadania tej zdolności jest uzyskanie przewagi kooperacyjnej. Jej podstaw teoretycznych należy szukać w teorii wymiany relacyjnej oraz w relacyjnych podejściach do strategii organizacji. Opiera się ona na założeniu występowania uprzywilejowanych relacji nawiązywanych przez organizację z wybranymi partnerami z jej otoczenia. Konkurencja w tym podejściu staje się mechanizmem drugoplanowym, natomiast na plan pierwszy wysuwa się zawieranie dobrowolnych umów, które wykraczają poza logikę reguł wolnej konkurencji.

W rozwoju kompetencji kooperatywnych dużą rolę odgrywa właściwe motywowanie uczestników organizacji do podejmowania współdziałania zarówno wewnątrz organizacji, jak i w relacjach zewnętrznych.

Praktyka współpracy organizacji publicznych i pozarządowych daje konkretne korzyści (tabela 1).

**Tabela 1.** Opinie o korzyściach współpracy urzędu z organizacjami pozarządowymi

Wyszczególnienie	Razem	Wójtowie	Pracownicy ds. kadr	Pracownicy ds. współdziałania
efektywniejsze zaspokajanie potrzeb obywateli	75	24	23	28
udzielanie wsparcia oddolnym inicjatywom mieszkańców	44	17	12	15
uspółczenie procesu zarządzania sprawami publicznymi	36	17	6	13
dzielenie się wiedzą	32	7	3	22
poznawanie rzeczywistych potrzeb społecznych	20	7	10	3
możliwość wymiany informacji	20	2	9	9
sprawniejsze funkcjonowanie urzędu	10	1	4	5
outsourcing usług publicznych	10	5	2	3
brak znaczących korzyści	0	0	0	0

Badani mogli zaznaczać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: badania własne z 2010 roku.

W praktyce międzyorganizacyjnej współpracy występuje wiele barier, co można pokazać na przykładzie zdolności do współdziałania urzędów administracji samorządowej. Jedną z przyczyn niedostatecznego wykorzystywania tego instrumentu można upatrywać w rozumieniu współdziałania jako narzuconej, ustawowo nakazanej formy aktywności. To powoduje, że w niektórych urzędach współdziałanie międzyorganizacyjne jest tylko formalnością. Sytuacja co prawda w ostatnich latach uległa poprawie, ale orientacja na klienta oraz na współdziałanie nadal są niedoceniane lub doceniane w niewystarczającym stopniu. Bariery podstawową, występującą powszechnie jest niewłaściwe przygotowanie organizacji do współpracy.

Różnice i odmienności mogą stanowić podstawę budowy przewagi kooperacyjnej organizacji o różniących się cechach konstytutywnych, ale funkcjonujących w zbliżonych dziedzinach. Oznacza to sprzyjające warunki do tworzenia więzi międzyorganizacyjnych jednostek sektorów publicznego i pozarządowego. Podkreślić tu należy pewne podobieństwo działań, a mianowicie nastawienie na realizację celów publicznych i społecznych, co zbliża logikę ich działania. Zupełnie inne natomiast są motywy i fundamentalne założenia podejmowania działalności przez organizacje komercyjne. Podstawy zatem kreowania więzi pomiędzy jednostkami sektorów publicznego i prywatnego są odmienne. Można by stwierdzić, że przekraczanie granic sektora publicznego i prywatnego jest trudniejsze od współdziałania pomiędzy sektorami publicznym i tzw. pozarządowym.

Przesłanki budowania przewagi kooperacyjnej wynikają z istniejących zbieżności oraz komplementarności podstawowych założeń i struktur współpracujących organizacji. Może to być preferowanie działań w interesie publicznym lub dla dobra wspólnego lub funkcjonowanie w tym samym środowisku lokalnym, a także istnienie systemu osobistych stosunków międzyludzkich.

W literaturze anglosaskiej występuje różny stopień szczegółowości i zakres znaczeniowy definicji przewagi kooperacyjnej. Według jednych badaczy to tylko skłonność do bycia dobrym partnerem, a dla innych rodzaj niewidocznych produktów współdziałania, jak rezultaty dzielenia się wiedzą czy wzajemne rozumienie (Huxham, 1996). Inni traktują przewagę kooperacyjną jak złożoną kategorię, zgadzając się jednocześnie co do jej istoty, do której zaliczają korzyści wynikające ze współdziałania, które bez niego nie byłyby osiągnięte (Huxham, 1996; Kozuch, 2004; Lank, 2007).

Do wewnętrznych przesłanek uzyskiwania przewagi kooperacyjnej można zaliczyć:

- 1) uzupełniające się kompetencje organizacji,
- 2) dobre stosunki interpersonalne z potencjalnymi partnerami,
- 3) bliską lokalizację siedzib,
- 4) możliwość wykorzystania posiadanych przez partnerów dobrych relacji z otoczeniem, jak relacje z klientami, wiarygodność rynkowa (Lank, 2007).

Przesłanki wewnętrzne są takie same również w przypadku podejmowania współpracy w środowisku lokalnym.

Przewaga kooperacyjna przyczynia się do sprawniejszej realizacji celów organizacji, a tym samym do rozwoju organizacji. Następuje dzielenie się wiedzą, występuje wspólne wykorzystywanie zasobów, zwiększają się kompetencje indywidualne kadry menedżerskiej i pracowników, a także całych organizacji – uczestników procesów współpracy.

Trwałe relacje pomiędzy współpracującymi organizacjami prowadzą do pojawienia się więzi partnerskich. Proces ich kształtowania oparty jest na określonych zasadach, wśród których można wyodrębnić następujące (Strużycki, 2002):

- 1) przestrzeganie kryteriów etycznych współpracy, np. słowne przyrzeczenie określonych warunków, trzymanie się wstępnych uzgodnień, wzajemna dbałość o korzyści partnerów, ściśle realizowanie ustalonych reżimów jakościowych, terminów płatności, warunków dostaw,
- 2) opłacalność ekonomiczna lub zwiększenie skuteczności organizacyjnej,
- 3) uwzględnianie norm zwyczajowych opartych na wspólnocie celów i interesów,
- 4) wzajemny szacunek.

Budowanie przewagi kooperacyjnej jest elementem nowoczesnego zarządzania w sferze usług publicznych. Stosowanie w praktyce koncepcji zarządzania publicznego może dawać trojakiemu rodzaju korzyści:

- 1) zwiększa się efektywność wykorzystywania środków publicznych,
- 2) menedżerowie publiczni ponoszą odpowiedzialność za zasoby, które zużywają w procesie świadczenia usług publicznych,
- 3) organizacje publiczne w większym stopniu reagują na rosnący popyt na wysokiej jakości usługi publiczne zgłaszany przez ich

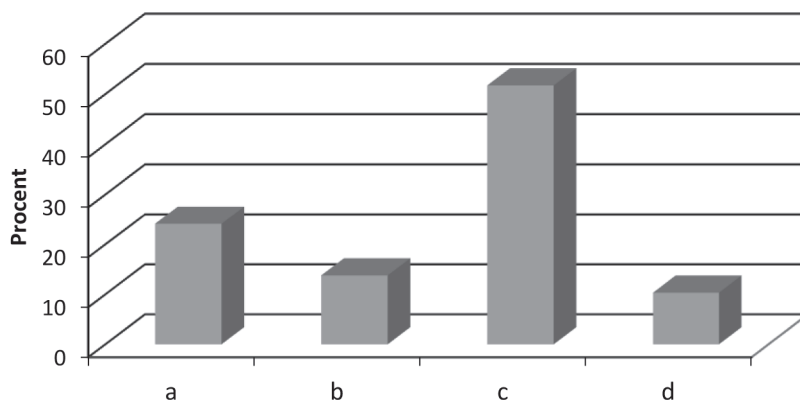
klientów, tj. interesantów załatwiających sprawy oraz konsumentów, czyli nabywców usług na własny użytek.

Naturalne warunki budowania przewagi kooperacyjnej występują w przypadku współpracy organizacji samorządu terytorialnego z innymi organizacjami. Samorząd, głównie z przyczyn od niego niezależnych, dysponuje ograniczonymi zasobami finansowymi, co limituje zaspokojenie potrzeb zbiorowości lokalnej, a jednocześnie stanowi bodziec do rozwijania orientacji kooperacyjnej.

W kontekście prowadzonych rozważań przydatna jest typologia kultur organizacyjnych (Kozuch, 2009) uwzględniająca ukierunkowanie na konfrontację oraz nastawienie na kooperację i wzajemność. Pozwala to wyodrębnić następujące rodzaje kultur organizacyjnych różniących się poziomem kooperatywności:

1. Kultura unikania współpracy charakteryzująca się koncentracją na własnej, najczęściej niszowej domenie oraz na interesariuszach wewnętrznych właściwa dla przedsiębiorstw nienastawionych na ekspansję;
2. Kultura konkurowania opierająca się na założeniu, że otoczenie organizacji nie jest przyjazne, a jednocześnie dynamiczne i turbulentne, co wymaga nieustannego wzmacniania konkurencyjności; kultura charakterystyczna dla większości przedsiębiorstw, jako że w gospodarce rynkowej uniwersalnym celem ich działania jest pokonanie konkurentów;
3. Kultura współpracy charakteryzująca się dążeniem do zwiększania własnej sprawności dzięki współdziałaniu z innymi organizacjami na zasadach wzajemności; kultura współpracy może mieć charakter względnie stały, jak w przypadku nowoczesnie zarządzanych organizacji publicznych i pozarządowych; może też mieć charakter okresowy lub cząstkowy, np. w trakcie trwania aliansu strategicznego lub obejmująca relacje z jednymi organizacjami współpracującymi po to, by konkurować z drugimi;
4. Kultura ugody związana z połączeniem nastawienia kooperacyjnego z dążeniem do zachowania *status quo* lub wynikająca z uzależnienia od silniejszego partnera, np. organizacje pozarządowe, dostawcy.

W trakcie badań respondenci wyrazili opinie pozwalające – w uproszczeniu – rozpoznać kultury organizacyjne badanych urzędów samorządowych (rysunek 1).



- a)** „koncentrujemy się na własnych zadaniach oraz na interesariuszach wewnętrznych”;
- b)** „otoczenie urzędu nie jest przyjazne, a jednocześnie dynamiczne i turbulentne, co wymaga od nas nieustannego wzmocnienia konkurencyjności”;
- c)** „zwiększamy własną sprawność dzięki współdziałaniu z innymi organizacjami na zasadach wzajemności”;
- d)** cenna jest dla nas współpraca z organizacjami pozarządowymi i robimy jak najwięcej, by dotychczasowy układ się nie zmienił.

**Rysunek 1.** Rodzaje kultur związanych ze współdziałaniem międzyorganizacyjnym w opinii badanych

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań własnych z 2010 roku.

Rozważania nad zdolnością do międzyorganizacyjnego współdziałania oraz warunkami uzyskiwania przewagi kooperacyjnej pokazują, że koncepcja ta jest w Polsce znana w niewielkim stopniu zarówno wśród teoretyków, jak i praktyków zarządzania.

Analiza odpowiedzi na pytania dotyczące współpracy wynika, że wójtowie i pracownicy ds. kadr mają zawyżoną samoocenę własnych działań nakierowanych na współpracę organizacji pozarządowych. To potwierdza, że praktycy zarządzania rozumieją rangę współpracy z organizacjami pozarządowymi, co jednak nie przekłada się na konkretne zadania. Podobny wniosek sformułowano na podstawie wskazywania 5 instytucji najbardziej zainteresowanych efektywnym działaniem urzędu. Ankietowani najczęściej podawali takie instytucje, jak: urząd wojewódzki, urząd marszałkowski, urząd pracy, starostwo powiatowe, regionalna izba obrachunkowa (18). Ochotnicza Straż Pożarna podana została w kilku odpowiedziach, w tym wraz z innymi organizacjami publicznymi (11 odpowiedzi). Podobnie wskazywano różne organizacje pozarządowe, w tym ludowe kluby sportowe (6).

Pośrednio świadczy to, że wójtowie i specjaliści ds. współpracy nie postrzegają ścisłych związków urzędów z organizacjami pozarządowymi, z którymi deklarują współpracę. Konkretne organizacje wskazało 2 specjalistów ds. współpracy. Oprócz straży pożarnej i klubów sportowych wymienili oni m.in. koła gospodyń oraz Związek Emerytów i Rencistów. Analiza udzielonych odpowiedzi pokazała ponadto, że część z nich ma deklaracyjny charakter. Niezmiernie rzadko zostały bowiem wskazane konkretne organizacje pozarządowe, podczas gdy nie było z tym problemu w przypadku podawania nazw innych organizacji publicznych. Niektórzy ankietowani albo nie potrafili odpowiedzieć na tak postawione pytanie (12 osób), albo wręcz twierdzili, że instytucji najbardziej zainteresowanych efektywnym działaniem urzędu nie ma, a co najwyżej można mówić o mieszkańcach, obywatelach, pententach, pracownikach, przedsiębiorcach, klientach (ogółem 5 odpowiedzi). Można zatem twierdzić, że urzędy głównie przywiązują uwagę do współpracy, gdyż tego wymagają aktualne przepisy.

Jednak jak dotychczas nie ukształtowały się ani nie upowszechniły wzorce zachowań organizacyjnych prowadzących do partnerskiej współpracy. W związku z tym współpraca międzyorganizacyjna, znajdując się w początkowej fazie jej rozwoju, nie stanowi ważnego instrumentu rozwiązywania problemów zarządzania sprawami publicznymi w podstawowych jednostkach samorządu terytorialnego.

Badani dostrzegają korzyści współpracy z organizacjami obywatelskimi, ale dotyczą one słabo zaawansowanych form współpracy. Ponadto współpraca ta często ma charakter formalny lub ogranicza się do niewielu inicjatyw. Jest ona prowadzona w takim zakresie, że nie wymusza zmian w strukturze i kulturze organizacyjnej.

## Wnioski

---

1. Badania nad współdziałaniem oraz zdolnością organizacji publicznych do przekraczania granic, a także nad korzyściami współdziałania organizacji publicznych i obywatelskich prowadzą do wniosku, że orientacja na współdziałanie charakteryzuje tylko niektóre urzędy. Panuje w nich przekonanie, że takie są oczekiwania, zarówno ze strony najwyższych organów państwa oraz szczebli pośrednich administracji publicznej, a przede wszystkim w rosnącym stopniu formułowane przez członków wspólnoty samorządowej.



2. Współpraca z organizacjami pozarządowymi rozwinęła się głównie w zarządzaniu dużymi miastami wraz z doskonaleniem zarządzania miastem. Poza tym większy budżet pozwala tym miastom na przeznaczanie większych środków na wspólne przedsięwzięcia. Mimo sprzyjających warunków, za jakie uznaje się lokalność i bliższe relacje interpersonalne, w mniejszych urzędach orientacja na współpracę ma na ogół charakter deklaracyjny. W praktyce urzędów bezpośrednią odpowiedzialność za współpracę z organizacjami pozarządowymi powierza się urzędnikom jako jedno z zadań określonych w zakresach czynności.

3. Urzędnicy są raczej nastawieni na reagowanie na inicjatywy ze strony tych organizacji. Ponieważ są obciążeni innymi zadaniami w urzędzie, nie koncentrują się na zachętach do współpracy czy wręcz na inicjatywach wspólnych przedsięwzięć. A ponieważ współpraca ta ma ograniczony charakter, nie ma potrzeby wydzielania odrębnego stanowiska pracy. Powstaje w ten sposób rodzaj błędnego koła.

4. Z perspektywy rozwoju współczesnych organizacji ważne jest rozwijanie współpracy organizacji publicznych z ich otoczeniem.

5. Urzędy samorządowe wymagają przekształceń umożliwiających pokonywanie barier i eliminowanie ograniczeń wzmacniania orientacji na współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych.

## Bibliografia

---

- Huxham Ch. (red.) (1996). *Creative Collaborative Advantage*. London: Sage Publications.
- Kożuch B. (2011). *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*. Kraków: ISP UJ.
- Kożuch B. (2009). The Culture of Cooperation. Theoretical Aspects. *Journal of Intercultural Management*, 1 (2).
- Lank E. (2007). *Collaborative Advantage*. New York: Palgrave Macmillan.
- Latuszek-Jurczak D. (2011). *Zarządzanie międzyorganizacyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Olesiński Z. (2010). *Zarządzanie relacjami międzyorganizacyjnymi*. Warszawa: C.H. Beck.
- Strużycki M. (2002). Stosunki partnerskie w łańcuchu dystrybucji. W: M. Romanowska, Trocki M. (red.), *Przedsiębiorstwo partnerskie*. Warszawa: Difin.

Sudoł S., Kozuch B. (2010). Rozszerzyć nauki o zarządzaniu o zarządzanie publiczne jako ich subdyscyplinę. W: S. Lachiewicz i B. Nogalski (red.), *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Bogdan Nogalski, Adam Klimek

---

# JAK SKUTECZNIE ZMIENIAĆ ADMINISTRACJĘ PUBLICZNĄ

---

## Wstęp

---

Ład prawny gruntów<sup>1</sup> ma istotny wpływ na funkcjonowanie kluczowych dziedzin państwa, w tym także jego aparatu administracyjnego. Głównym pozytywnym skutkiem istnienia ładu prawnego gruntów jest wzrost sprawności procesów inwestycyjnych, wzrost bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami i pewności inwestowania. Inwestycje są czynnikiem silnie wpływającym na PKB, zatem ład prawny gruntów ma znaczący wpływ na wzrost gospodarczy państwa.

Instrumentem państwa służącym realizacji zadań wynikających z obowiązku utrzymania ładu prawnego gruntów i ochrony prawa własności jest instytucja katastru. Instytucja ta, odpowiadająca za rejestrację gruntów, jest jednocześnie podstawowym źródłem informacji

---

<sup>1</sup> Rozumiany jako: Uporządkowany przebieg chronionych przez państwo granic własności do gruntów. Ład prawny gruntów istnieje w przypadku spełnienia następujących warunków: 1) uregulowane są tytuły prawne i uregulowane granice własności do gruntów, 2) państwo chroni te granice (obowiązek będący następstwem zapisów art. 64 ust. 2 Konstytucji RP) poprzez urzędowe potwierdzanie praw i granic własności oraz zagwarantowanie możliwości odtworzenia granic w przypadku ich zatarcia bądź naruszenia, 3) istnieje świadomość prawna społeczeństwa w odniesieniu do obowiązków i uprawnień właścicieli oraz do obowiązków i kompetencji państwa w zakresie dotyczącym ochrony praw własności do gruntów (Nogalski, Klimek, 2010a: 325).

o działkach gruntu, przebiegu granic tych działek oraz przebiegu granic własności. Dane te mają kluczowe znaczenie w istotnych czynnościach budowlanych procesów inwestycyjnych – szybkie wskazywanie lub odtwarzanie przebiegu granic w terenie jest niezbędne w takich procesach.

Institucja katastru ma także na celu usprawnienie funkcjonowania administracji publicznej. Rejestry publiczne, w postaci map odwziewiedlających przebieg granic nieruchomości gruntowych i rejestrów opisujących te nieruchomości, tworzone dla potrzeb ochrony praw własności są kluczowym elementem infrastruktury informacyjnej państwa. Wydawane na ich podstawie zaświadczenia umożliwiają dokonywanie czynności administracyjnych i cywilno-prawnych dotyczących zarówno posiadania i dysponowania gruntami, jak i czynności oraz zdarzeń na gruntach wymagających potwierdzenia tytułu prawnego i zasięgu prawa własności. Dane o gruntach i ich stanie prawnym są niezbędne w znacznej części postępowań administracyjnych. Kataster stanowi jednocześnie fundament wszelkiego rodzaju systemów informacji przestrzennej. Pełniąc rolę swoistego „układu odniesienia” w pełni wiarygodny kataster jest instrumentem harmonizacji danych przestrzennych gromadzonych przez wszelkie instytucje.

Polska posiada źródło informacji o gruntach – jest nim ewidencja gruntów i budynków (zwana także katastrem nieruchomości). Ewidencja ta, wprowadzona dekretem w 1955 roku w miejsce istniejącej wówczas instytucji katastru, została całkowicie podporządkowana celom ówczesnego ustroju państwa i bardzo szybko utraciła wszelkie atrybuty katastru, w szczególności wiarygodność wpisów i ich zgodność z księgami wieczystymi oraz ze stanem na gruncie. Obecnie funkcjonowanie ewidencji gruntów i budynków regulowane jest ustawą Prawo geodezyjne i kartograficzne z 1989 roku – jedną z ostatnich ustaw poprzedniego ustroju. Ustawa ta zdeprecjonowała ewidencję gruntów i budynków, eksponując przede wszystkim zadania z zakresu geodezji i kartografii. Po roku 1989 podejmowano wiele prób usprawnienia funkcjonowania tej ewidencji, jednak do dziś nie uzyskano znaczących efektów.

Wieloletnie obserwacje (w zakresie funkcjonowania geodezji i kartografii, w tym ewidencji gruntów i budynków), dały autorom podstawę do stwierdzenia, iż miejsce i rola administracji publicznej w obszarze objętym obserwacją jest źle określona – administracja działa tu nieefektywnie, wydłuża realizację procesów gospodarczych, nie wykonuje właściwie konstytucyjnego obowiązku państwa w zakresie ochrony

prawa własności, wpływa niekorzystnie na funkcjonowanie innych obszarów administracji publicznej.

W tym świetle (wynikającym z doświadczeń), autorzy uznali za celowe, aby używając instrumentów organizacji i zarządzania, badaniom poddać funkcjonowanie tej części administracji, w szczególności jej organizację i przebiegające w niej procesy, a następnie zaproponować odpowiednie rozwiązania organizacyjne, mając na uwadze podniesienie sprawności procesów inwestycyjnych i poprawę wskaźników ekonomicznych państwa oraz podniesienie sprawności funkcjonowania administracji publicznej.

## Instrumenty usprawniania administracji

---

Konieczność poprawy sprawności administracji publicznej nie jest dyskutowana – działania w tym zakresie podejmowały wszystkie rządy po roku 1989. Jednak próby jej usprawnienia nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Obecnie dobitnie potrzebę usprawnienia administracji podkreśla W. Kieżun stwierdzając: „Niesprawność administracji państwowej, z jej bogatym, sformalizowanym odgrywaniem wielu ról nowoczesnego demokratycznego państwa oddziałuje wyraźnie niekorzystnie, a nawet nieraz uniemożliwia sprawną działalność ekonomiczną” (Kieżun, 2012: 275). W kwestii tej wypowiada się inny wybitny przedstawiciel świata nauki A. Koźmiński: „Widać wyraźnie, że właśnie źle zorganizowany, nieefektywny i niestabilny sektor publiczny stanowi zasadniczą przeszkodę na drodze do dalszej modernizacji zarządzania w kraju. Wiadomo zaś, że po to, aby sprostać swym zadaniom, musi on przejść taką samą drogę modernizacji i rozwoju funkcji zarządzania, jaką przechodzi sektor prywatny. Międzynarodowe doświadczenie wskazuje też wyraźnie, że w sektorze publicznym możliwe i niezbędne jest zastosowanie podobnych metod i technik zarządzania do tych, które stosuje się szeroko i z powodzeniem w sektorze prywatnym” (Koźmiński, 2010: 226).

Znaczącą przyczyną niepowodzeń w ostatnim dwudziestoleciu były ograniczenia w stosowaniu instrumentów i narzędzi z zakresu nauk organizacji i zarządzania wynikające m.in. ze sporów na temat możliwości zastosowania w administracji metod zarządzania organizacją o charakterze komercyjnym (por. Kieżun, 2005). Obecnie jednak coraz częściej pojawiają się opinie, iż zastosowanie takich instrumentów

jest niezbędne. W dokumentach rządowych takich jak Raport POLSKA 2030, czy Program Operacyjny Kapitał Ludzki podkreśla się rolę wykorzystania instrumentów zarządzania organizacją, a w szczególności podejścia procesowego (por. Boni, red., 2009: 308; Program Operacyjny Kapitał Ludzki, 2007: 69).

Rząd w Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2020 (ŚSRK) przyjętej przez Radę Ministrów (RM) 25.09.2012 roku stwierdza: „Szczególnie ważne będzie przeprowadzenie zmian systemowych, kompetencyjnych i instytucjonalnych sprzyjających uwolnieniu potencjałów i rezerw rozwojowych, a także środków finansowych” (ŚSRK: 8). Uznaje się, że uwolnienie potencjału rozwojowego „wymaga przebudowania struktury państwa” (ŚSRK: 15). W diagnozie ujętej w strategii podaje, że „w najnowszym raporcie Światowego Forum Ekonomicznego nieefektywna administracja publiczna jest wymieniana na drugim miejscu wśród barier działalności gospodarczej w Polsce; większym utrudnieniem są tylko regulacje podatkowe” (ŚSRK: 174). W strategii uznano, że „istotnym elementem zmian w zakresie zwiększania sprawności i efektywności państwa jest sposób jego organizacji: struktura, podział kompetencji i odpowiedzialności, mechanizmy koordynacji i współpracy oraz umiejętność zarządzania procesami” (ŚSRK: 32). Wskazując instrumenty mające mieć zastosowanie, stwierdza się, że „konieczne jest usprawnienie systemów zarządzania administracją poprzez szersze wykorzystanie narzędzi opartych na podejściu procesowym oraz zarządzaniu ryzykiem” (ŚSRK: 32).

## Problemy wzrostu gospodarczego

---

W diagnozie ujętej w Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju stwierdza się, że zagrożone jest bezpieczeństwo finansów publicznych: „W latach 2008–2010 wyraźnie pogłębiła się nierównowaga finansów publicznych. Deficyt sektora *general government* zwiększył się z 1,9% PKB w 2007 r. do 7,8% PKB w 2010 r., a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) odpowiednio z 45% PKB do 54,8% PKB” (ŚSRK: 175). W diagnozie stwierdza się też, że „Pod wpływem pogorszenia koniunktury gospodarczej za granicą załamaniu uległ proces poakcesyjnego przyspieszenia wzrostu gospodarczego w Polsce. Tempo wzrostu PKB zmalało z 6,2% w 2006 r. i 6,8% w 2007 r. do 1,6% w 2009 r.” (ŚSRK: 179).

Pośród kluczowych wskaźników wymienionych w ŚSRK na pierwszym miejscu ujęto dynamikę PKB. Wartość PKB w roku 2020 ma być większa o 40% do 44% wartości PKB z roku 2010 (ŚSRK: 154). Z prognozy tej wynika, że zakłada się spadek tempa wzrostu gospodarczego w okresie do roku 2020 w odniesieniu do okresu 1995–2011. Widoczne jest to na wykresie (rysunek 1) sporządzonym na podstawie rzeczywistych danych oraz modeli kształtowania się PKB, opracowanych w oparciu o dane z okresu 1995–2010 (tabela 1).

**Tabela 1.** PKB (mln zł), inflacja, wyniki obliczeń (mln zł)

Rok	PKB nominalny	Wskaźnik inflacji	PKB realny (ceny 01.1995)	Model PKB realny {1}	Model PKB realny {2}
1995	337 222	27,8%	263 867	262 996	260 706
1996	422 436	19,9%	275 684	275 438	274 609
1997	515 353	14,9%	292 708	291 155	291 228
1998	600 902	11,8%	305 275	305 753	306 361
1999	665 688	7,3%	315 180	315 867	316 808
2000	744 378	10,1%	320 107	320 734	321 890
2001	779 564	5,5%	317 761	322 551	323 795
2002	808 578	1,9%	323 442	325 446	326 588
2003	843 156	0,8%	334 597	333 547	334 338
2004	924 538	3,5%	354 485	349 050	349 252
2005	983 302	2,1%	369 262	371 192	370 682
2006	1 060 031	1,0%	394 135	396 609	395 466
2007	1 176 737	2,5%	426 857	420 907	419 460
2008	1 275 432	4,2%	444 009	440 721	439 521
2009	1 344 505	3,5%	452 227	455 289	455 033
2010	1 416 585	2,6%	464 397	466 806	468 255
2011	1 522 656	4,3%	478 591	479 401	483 327
2012	1 594 438	3,7%	483 272	497 202	504 400

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Rachunki narodowe, Roczne wskaźniki cen).



Modele zobrazowane na rysunku 1 określone są następującymi formułami:

$$\begin{aligned} \text{PKB}_{\text{realny}\{1\}} = & 270709,9 + 3633,6 \cdot N + 538,9 \cdot N^2 + \\ & + 13725,0 \cdot \sin(2 \cdot \pi \cdot N / 9 - 5 / 9 \cdot \pi) \end{aligned} \quad \{1\}$$

(dopasowanie  $R^2 = 99,788\%$ )

$$\begin{aligned} \text{PKB}_{\text{realny}\{2\}} = & 190511,8 + 81695,4 \cdot (1 + 0,085)^{(N-1)} + \\ & + 13280,1 \cdot \sin(2 \cdot \pi \cdot N / 9 - 5 / 9 \cdot \pi) \end{aligned} \quad \{2\}$$

(dopasowanie  $R^2 = 99,688\%$ )

gdzie: N jest numerem kolejnym roku począwszy od 1 dla 1995.

Modele mimo prawie identycznego dopasowania do danych empirycznych różnią się. Model {1} ma charakter funkcji wielomianowej, niezawierającej czynnika odzwierciedlającego stabilny stały wzrost, natomiast model {2} ma czynnik wykładniczy – bardzo oczekiwany czynnik stabilnego wzrostu<sup>2</sup>.

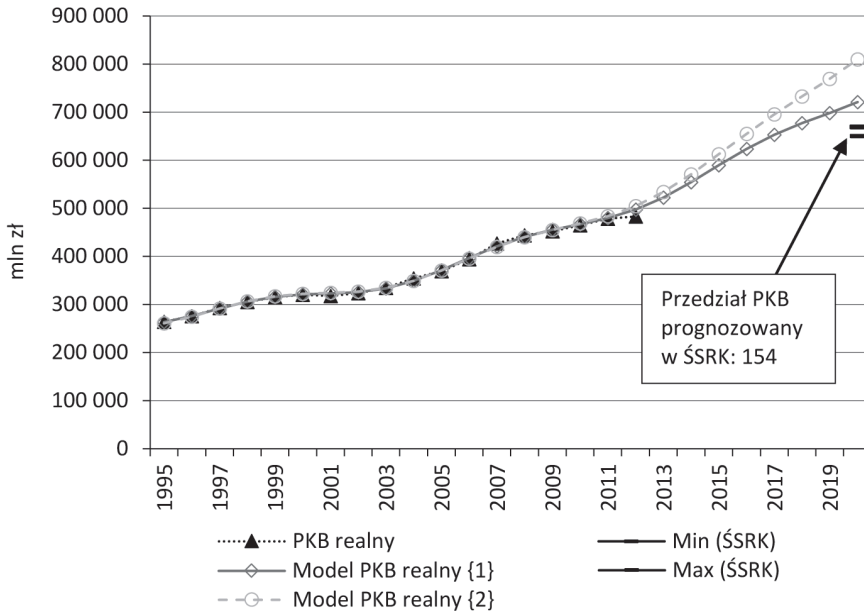
Oba modele bardzo dobrze opisują kształtowanie się PKB w okresie 16 lat, zatem można było je użyć do oceny kształtowania się PKB przy utrzymaniu kształtowania się tempa wzrostu z okresu 1995–2011. Oba modele wskazują, że przewidywany w strategii poziom PKB w 2020 roku zostanie osiągnięty przy wolniejszym niż w okresie 1995–2010 tempie wzrostu gospodarczego.

Analiza kształtowania się realnego PKB w latach 1995–2011 wykazuje jednoznacznie, że do roku 2011 nie było żadnego załamania – PKB kształtowało się wręcz modelowo w 9-letnim cyklu gospodarczym (rysunek 1). Z analizy tej wynika, że o załamaniu można mówić praktycznie dopiero w roku 2012, na co zapewne znaczący wpływ miały kończące się środki UE z perspektywy 2007–2013.

W świetle powyższego można raczej postawić tezę, że nie było żadnego poakcesyjnego przyspieszenia wzrostu gospodarczego, a spadek tempa wzrostu w 2009 roku był naturalnym zjawiskiem wynikającym z fazy cyklu koniunkturalnego. Zatem należałoby uznać, że jest to raczej sygnał potwierdzający fakt skutecznego, ale nieefektywnego „wycis-

<sup>2</sup> Ostatni czynnik modeli, odzwierciedlający fazę koniunktury, uznano w tych rozważaniach za nieistotny.

kania brukselki”<sup>3</sup>, co w przypadku potwierdzenia jest oczywistym ostrzeżeniem dla kreatorów polityki gospodarczej państwa.



**Rysunek 1.** Wielkość realnego PKB rzeczywista, modele i prognozy (ceny początek 1995 roku)

Źródło: Opracowanie własne.

## Kierunek działań

Rząd w strategii stwierdza, że „Strategia Rozwoju Kraju 2020 oparta jest na scenariuszu stabilnego rozwoju” (ŚSRK: 7). Strategia winna zatem w szczególności uwzględniać działania na rzecz stabilnego, szybszego niż dotychczas wzrostu gospodarczego.

Wzrost gospodarczy jest jednym z najważniejszych celów polityki państw, stąd zainteresowanie naukowców badaniami nad przyczynami wzrostu gospodarczego oraz poszukiwaniem czynników wzrostu. Badania

<sup>3</sup> Z pojęciem tym, odnoszącym się do pozyskanych środków UE, autorzy spotkali się w artykule: Nowe fundusze unijne – wydać czy zainwestować. *Pomorski Przegląd Gospodarczy*, 23.07.2013.

te są w ostatnim czasie w znacznym stopniu ukierunkowane na instytucje (Wojtyna, 2009). Warto w tym miejscu odwołać się do M. Woźniaka stwierdzającego, że „krytycy ingerencji państwa w proces inwestycyjny zwracają uwagę na liczne bariery efektywności polityki państwa, które neutralizują jego wysiłki na rzecz podniesienia stopy inwestycji w kapitał rzeczowy, a nawet ludzki” (Woźniak, 2008: 211). Przełamywanie tych barier powinno być dokonywane poprzez w pełni świadome co do efektów ekonomicznych wprowadzanie zmian instytucjonalnych.

Słuszne jest stwierdzenie, że niezwykle istotne dla wzrostu gospodarczego jest usprawnienie budowlanych procesów inwestycyjnych. Wynika to z relacji między zmianą czasu trwania inwestycji a zmianą PKB określone relacją (Nogalski, Klimek, 2011a):

$$\Delta \text{PKB} / \text{PKB} \approx u_b * r / (1-r)$$

$$\text{gdzie } r = \Delta T / T,$$

$u_b$  – udział inwestycji budowlanych w inwestycjach ogółem

Należałoby zatem usprawnianie procesów inwestycyjnych uznać za działanie priorytetowe. Jednakże w strategii zbyt mało uwagi poświęcono ocenie racjonalności udziału administracji publicznej w czynnościach procesów inwestycyjnych. Dalej powiemy zatem o jednej z instytucji, które powinno państwo posiadać jako istotnym składnikiem administracji mającym wpływ na przebieg tych procesów.

Inwestycje budowlane są kluczowym czynnikiem wzrostu gospodarczego. Należałoby zatem usprawnianie procesów inwestycyjnych uznać za działanie priorytetowe. Administracja w procesie inwestycyjnym jest wszechobecna. Począwszy od tworzenia prawa miejscowego nakładającego ramy prawne na inwestycje (planowanie przestrzenne lub decyzje o warunkach zabudowy), poprzez fazę rozpoznania przez inwestora miejsca lokalizacji inwestycji, pozyskania terenu, po fazę zaprojektowania, wykonania i rozpoczęcia użytkowania wybudowanego obiektu. W każdej fazie realizacji inwestycji administracja budowlana, geodezyjna i in. poprzez skomplikowane procedury administracyjne znacznie wydłużają realizację procesu inwestycyjnego.

Aby budować, trzeba posiadać ziemię. Zakup gruntów, budowa domów, autostrad i dróg, kolei, rurociągów, kładzenie kabli energetycznych i telekomunikacyjnych, budowa sieci gazowych i wodociągowych, kanalizacji i innych obiektów, nawet takich jak altanka na działce, wy-

maga wiedzy, gdzie przebiegają granice własności<sup>4</sup>. Aby mieć pewność co do przebiegu granicy własności do gruntu, należy w państwie zaprowadzić i utrzymać ład prawny gruntów. Znaczenie takiego ładu autorzy podkreślili we wstępie.

W Polsce funkcjonuje, wprowadzona w 1955 roku, ewidencja gruntów i budynków prowadzona obecnie przez powiaty. Obok tej ewidencji powiaty mają obowiązek prowadzenia kilkunastu innych ewidencji (w szczególności sieci uzbrojenia terenu – gazowych, energetycznych, wodociągowych<sup>5</sup> i in.), a także zbierać i rejestrować na mapach dane o położeniu płotów, mokradeł i innych tego typu obiektów. Państwo nie udźwignęło ciężaru prowadzenia map i rejestrów zawierających tak szerokie spektrum informacji – jakość gromadzonych danych jest daleka od wymaganej od rządowych rejestrów publicznych<sup>6</sup>. Z tego powodu nie jest możliwe, aby obecna ewidencja gruntów i budynków stała się instrumentem zaprowadzenia i utrzymania ładu prawnego gruntów – może jedynie stać się wyjściowym zbiorem danych do zbudowania katastru (Nogalski, Klimek, 2014).

W tej sytuacji powołanie instytucji katastru, rozumianej jako zorganizowany segment administracji rządowej, należy uznać za w pełni uzasadnione. Sprawna i kompetentna administracja, gromadząca i udostępniająca wiarygodne informacje o prawach i granicach praw własności oraz mierniczy przysięgły<sup>7</sup>, sprawnie i rzetelnie określający granice praw, stworzą wespół z sądami wieczystoksięgowymi i notariuszami system, który zapewni w Polsce utrzymanie ładu prawnego gruntów.

<sup>4</sup> Znaczenie ochrony praw własności dla rozwoju gospodarczego podkreślają prof. Robert Cooter z University of California, Berkeley, School of Law i prof. Thomas Ulen z University of Illinois, College of Law (Cooter, Ulen, 2009).

<sup>5</sup> Biorąc pod uwagę stwierdzenie, że „terroryzm będzie zagrożeniem, do przeciwdziałania któremu państwa muszą przygotować się w nie mniejszym stopniu niż do zagrożeń wojennych” (Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego: 12), informacje „wrażliwe” ze względu na bezpieczeństwo – infrastruktura krytyczna: sieci gazowe, energetyczne, wodociągowe, łączności, nie powinny być publicznie dostępne.

<sup>6</sup> Próby naprawy tych zbiorów danych, mimo nakładów sięgających miliardów złotych, nie dały (i nie dadzą) oczekiwanych rezultatów.

<sup>7</sup> Mierniczy przysięgły – osoba zajmująca się przede wszystkim ustalaniem granic własności do gruntów. Termin miernictwo i związany z nim zawód mierniczego przysięgłego jako osoby zaufania publicznego należały do polskiej tradycji, ale przestały funkcjonować po II wojnie światowej z powodów politycznych. Instytucja mierniczego przysięgłego powinna zostać przywrócona z chwilą powołania instytucji katastru.

Oddziaływanie takiego systemu będzie niezwykle szerokie. Wszelkie podmioty gromadzące „dane przestrzenne” będą opierać się na jednym fundamentalnym zbiorze danych – na katastrze. Wykorzystanie narzędzi informatycznych umożliwi zastosowanie instrumentów interoperacyjności, stworzy warunki do skonstruowania systemu wsparcia inwestora opartego na wymianie informacji gromadzonej przez kompetentne podmioty. Całość rozwiązań podniesie sprawność administracyjnej obsługi procesów inwestycyjnych, m.in. poprzez:

- organizację szybkiego dostępu wszystkich zainteresowanych podmiotów do danych istotnych dla procesów gospodarczych i administracyjnych,
- podnoszenie jakości danych poprzez ewidencjonowanie ich przez kompetentne podmioty,
- zharmonizowanie danych przestrzennych (poprzez odnoszenie do mapy katastralnej).

Usprawni to wszelkie czynności związane z pozyskiwaniem gruntów oraz prowadzeniem inwestycji budowlanych, przełoży się na podniesienie sprawności planowania przestrzennego, przyspieszy czynności decyzyjne w zakresie funkcji i lokalizacji inwestycji, usprawni proces projektowania i realizacji budowy, a także umożliwi dowolnym podmiotom gromadzenie dowolnych danych wymagających przestrzennego zobrazowania ich położenia.

Opisując propozycje rozwiązań instytucjonalnych dotyczących form organizacyjnych instytucji katastru, B. Nogalski, A. Klimek i J. Czerska wykazali racjonalność stosowania instrumentów organizacji i zarządzania, ze szczególnym podkreśleniem zasadności używania instrumentów procesowych (Nogalski, Klimek, 2010b: 185; Nogalski, Czerska, Klimek, 2010: 58; Nogalski, Klimek, 2014).

## Konkluzja

---

Przeprowadzenie działań polegających na dokonaniu właściwych zmian w strukturach administracji może być silnym stymulatorem dla prowadzenia inwestycji. Zatem polityka gospodarcza rządu powinna wziąć pod uwagę konieczność usprawnienia funkcjonowania organizacji, jaką niewątpliwie jest aparat administracyjny państwa. Tym bardziej, że tego rodzaju działania na rzecz wzrostu gospodarczego są realizo-

wane przy pomocy środków niezależnych od źródeł zewnętrznych. Należy przy tym pamiętać, że najlepsze założenia i deklaracje, najlepiej napisane strategie nie zdadzą się na nic, jeśli ich realizacja będzie niewłaściwa. Należy jednoznacznie stwierdzić, że zmiany w administracji powinny być prowadzone z wykorzystaniem instrumentów organizacji i zarządzania, przy szczególnym uwzględnieniu oddziaływania wprowadzanych rozwiązań na wzrost gospodarczy.

## Bibliografia

---

- Biała Księga (2013). *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego.
- Boni M. (red.) (2009). *Raport Polska 2030*, [www.polska2030.pl](http://www.polska2030.pl).
- Cooter R. i Ulen T. (2009). *Ekonomiczna analiza prawa*. Warszawa: C.H. Beck.
- Kieżun W. (2012). *Patologia transformacji*. Warszawa: Poltext.
- Koźmiński A.K. (2010). Przedsiębiorcy i menedżerowie w procesie modernizacji zarządzania. W: W. Morawski (red.), *Modernizacja Polski. Struktury, Agencje, Instytucje*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Nogalski B., Czerna J. i Klimek A. (2010). Wykorzystanie metod teorii masowej obsługi i Lean management w usprawnianiu procesów w zarządzaniu organizacją publiczną. *Współczesne Zarządzanie*, 1.
- Nogalski B. i Klimek A. (2010a). Proces jako czynnik kształtujący struktury administracji publicznej na przykładzie instytucji katastru. W: R. Borowiecki i A. Jaki (red.), *Restrukturyzacja w obliczu nowych wyzwań gospodarczych. Zarządzanie – Strategia – Analiza*. Kraków: Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Nogalski B. i Klimek A. (2010b). Implementation of enterprise managerial tools in public services based on the example of the cadastre institution. *Organization and Management*, 1(139).
- Nogalski B. i Klimek A. (2011). Instytucja katastru jako czynnik wzrostu gospodarczego. W: S. Piocha i B. Granosik (red.), *Ekonomiczne problemy synchronizacji zachowań gospodarczych instytucji i przedsiębiorstw w Polsce i Unii Europejskiej*. Koszalin: Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej.
- Nogalski B. i Klimek A. (2014). *Administracja publiczna. Poprzez proces do struktury. Koncepcja instytucji katastru*. Warszawa: CeDeWu & WSB.

- Program Operacyjny Kapitał Ludzki (2007). Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warszawa.
- Program kapitał ludzki (2009). <http://www.kapitalludzki.gov.pl/dokumenty/program-kapital-ludzki/>, 30.08.
- ŚSRK (2012). Uchwała Nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020, Monitor Polski 2012, poz. 882.
- Rachunki narodowe (2013). [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/roczne\\_wskazniki\\_makroekonomiczne\\_cz\\_III.xls](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/roczne_wskazniki_makroekonomiczne_cz_III.xls), [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/kwartalne\\_wskazniki\\_makroekonomiczne\\_cz\\_II.xls](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/kwartalne_wskazniki_makroekonomiczne_cz_II.xls). GUS (12.03.2013).
- Roczne wskaźniki cen (2013). Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 1950–2012, [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_1634\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1634_PLK_HTML.htm) (12.03.2013).
- Wojtyna A. (2009). O badaniach nad „głębszymi” przyczynami wzrostu gospodarczego. W: R. Rapacki (red.), *Wzrost gospodarczy w krajach transformacji: konwergencja czy dywergencja?*. Warszawa: PWE.
- Woźniak M. (2008). *Wzrost gospodarczy. Podstawy teoretyczne*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.



Józef Oleński

---

## SPOŁECZNE BEZPIECZEŃSTWO INFORMACYJNE PODSTAWĄ DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA

---

### Społeczne środowisko informacyjne i społeczny ład informacyjny jako podstawy społecznego bezpieczeŃstwa w warunkach globalizacji

---

W społeczeństwie informacyjnym i gospodarce opartej na wiedzy procesy społeczne, polityczne i ekonomiczne zależą od środowiska informacyjnego, w którym przebiegają. Przez środowisko informacyjne rozumiemy kompleks zasobów, systemów i procesów informacyjnych, które determinują:

- a) zakres i jakość informacji, do których mają dostęp podmioty społeczne, polityczne i ekonomiczne,
- b) zakres i jakość informacji udostępnianych lub upowszechnianych przez infrastrukturalne systemy informacyjne oraz informacji nieudostępnianych przez te systemy,
- c) zasady generowania, przechowywania, udostępniania i użytkowania informacji przez różne klasy podmiotów politycznych, społecznych i ekonomicznych.

Środowisko informacyjne, w którym funkcjonuje dany podmiot społeczny lub ekonomiczny określa możliwości jego działania, zachowania się, podejmowania decyzji. Jest to *społeczne środowisko informacyjne*.

Każdy podmiot społeczny, polityczny lub ekonomiczny tworzy w ramach społecznego środowiska informacyjnego „własne”, *indywidualne środowisko informacyjne*. Ze środowiska społecznego wybiera te zasoby, procesy i systemy informacyjne, które są realnie lub potencjalnie potrzebne. Wiedza o tym, jak tworzyć, jak kształtować indywidualne środowisko informacyjne, umiejętność tworzenia własnego środowiska informacyjnego decydują o funkcjonowaniu danego podmiotu w społeczeństwie, polityce, gospodarce.

Możliwości kształtowania indywidualnego środowiska informacyjnego przez pojedynczy podmiot społeczny lub ekonomiczny są wyznaczone przez społeczne środowisko informacyjne. Co więcej, społeczne środowisko informacyjne, zwłaszcza niektóre jego zasoby, procesy i systemy, aktywnie wpływają na indywidualne środowiska informacyjne ludzi i podmiotów gospodarki narodowej, kształtują indywidualne środowiska informacyjne, często w sposób nieodpowiadający rzeczywistym celom i informacyjnym potrzebom tych podmiotów.

Człowiek nierzadko identyfikuje swoje potrzeby informacyjne pod wpływem społecznego środowiska informacyjnego, wybiera ze społecznego środowiska informacyjnego pewne jego komponenty – systemy, procesy, zasoby, źródła informacji – i uznaje je za jego „własne” środowisko informacyjne. W ten sposób staje się informacyjnie zależny od społecznego środowiska informacyjnego, na które nie ma żadnego wpływu. Polega na informacji dostarczanej mu lub dostępnej przez to środowisko, np. przez środki masowego przekazu, system edukacji szkolnej, propagandę, reklamę.

W warunkach postępującej globalizacji politycznej, społecznej, kulturowej i ekonomicznej, w warunkach coraz większego, a nierzadko decydującego znaczenia organizacji międzynarodowych kontrolowanych w znacznym stopniu przez państwa o statusie mocarstw światowych oraz przez globalne instytucje finansowe i podporządkowane im globalne środki masowej komunikacji (telewizja, Internet, wysokonakładowa prasa, radio), oraz na skutek upowszechnienia informacji za pomocą elektronicznych technologii informacyjnych następuje globalizacja społecznego środowiska informacyjnego. Obserwujemy także ujednocianie w skali globalnej instytucji politycznych i struktur organizacyjnych aktywnie kształtujących społeczne środowiska informacyjne w poszczególnych państwach. Państwa – z wyjątkiem wielkich mocarstw – mają ograniczone możliwości kształtowania społecznego środowiska informacyjnego w kraju zgodnie z potrzebami społeczeństwa,

gospodarki i polityki. Zmuszane są niekiedy pod wpływem organizacji międzynarodowych do podporządkowywania społecznych środowisk informacyjnych wymaganiom stawianym przez grupy interesów ekonomicznych lub politycznych mających wpływ na te organizacje.

Poprzez kształtowanie w skali globalnej społecznych środowisk informacyjnych w krajach niebędących mocarstwami upowszechniane są jako prawdy niepodlegające ocenom i dyskusji pewne dogmaty polityczne, ekonomiczne lub kulturowe, które często nie odpowiadają potrzebom i interesom krajów i ich społeczeństw.

Przy aktywnym udziale globalnych organizacji międzynarodowych, w szczególności Organizacji Narodów Zjednoczonych i związanych z nią innych organizacji międzynarodowych, w których dominująca rolę i decydująca pozycję zajmuje kilka wielkich mocarstw i globalnych instytucji finansowych, uznano za obowiązujące następujące doktryny:

- *doktrynę demokracji parlamentarnej* opartej na wyborach powszechnych jako *optymalnego modelu politycznego*, gwarantującego przestrzeganie *praw człowieka* określonych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ,
- *doktrynę wolnego rynku* jako *optymalnego regulatora procesów ekonomicznych tak w skali mikro, jak makro*,
- *doktrynę niższej efektywności ekonomicznej podmiotów sektora publicznego od podmiotów sektora prywatnego*,
- *doktrynę swobodnego upowszechniania informacji* jako *optymalnego modelu ładu informacyjnego* gwarantującego swobody obywatelskie i wolność jednostki.

Upowszechnia się też w globalnym środowisku informacyjnym, poprzez globalne systemy informacyjne, wiele dogmatów o charakterze kulturowym.

Mimo że nie udało się, stosując metody naukowe, udowodnić empirycznie, że dogmaty te są korzystne dla rozwoju społecznego i ekonomicznego wszystkich społeczeństw, narzuca się je wszystkim *niemal* krajom, między innymi poprzez globalne organizacje międzynarodowe, które traktują przyjęcie tych doktryn za warunek członkostwa kraju w danej organizacji. Słowo *niemal* oznacza, że doktryny te nie obowiązują powszechnie. W praktyce „zwolniły się” z „wyznawania” i stosowania tych doktryn wielkie mocarstwa oraz kraje dysponujące strategicznymi zasobami naturalnymi, jak na przykład zasobne w surowce energetyczne kraje Półwyspu Arabskiego.

Skutkiem przyjęcia doktryn upowszechnianych w ramach globalnego środowiska informacyjnego przy aktywnym udziale organizacji międzynarodowych zdominowanych przez wielkie mocarstwa, dzięki aktywnemu globalnemu propagowaniu tych doktryn w skali globalnej, w świadomości społecznej upowszechnione zostały pewne stereotypy akceptowane przez większość społeczeństw wielu krajów. Na przykład upowszechniony został w świadomości społecznej pozytywny stereotyp *demokracji parlamentarnej*, której istotą jest wyłanianie władz państwowych wedle statystycznych algorytmów liczenia „głosów” jako optymalnego modelu państwa zapewniającego rozwój społeczny, czy stereotyp *wolnego rynku* jako efektywnego regulatora gospodarki gwarantującego rozwój ekonomiczny krajów. Innym dogmatem jest stereotyp *wolności wypowiedzi*, którą rzekomo ma gwarantować brak kontroli nad *globalnymi sieciami* produkcji i dystrybucji informacji i ich bezkarność w upowszechnianiu informacji, niezależnie od jej jakości i użyteczności, jako gwarancji praw i swobód obywatelskich. Natomiast innych niż globalni dystrybutorów informacji, na przykład producentów lub dystrybutorów narodowych, usiłuje się ograniczyć lub wyeliminować, wykorzystując odpowiednio stanowione prawa i państwowy aparat przymusu.

Wymienione wyżej doktryny oparte na przypisywaniu absolutnej wyższości *demokracji parlamentarnej*, *wolnego rynku* i *nieograniczonej wolności wypowiedzi*, nad innymi formami życia politycznego, ekonomicznego i społecznego, są przez wielu polityków, przedsiębiorców, naukowców, przyjmowane za *dogmaty* niepodlegające dyskusji. Osoby i organizacje poddające w wątpliwość te dogmaty są za pomocą środków masowej informacji stygmatyzowane jako przeciwnicy *postępu*, *rozwoju*, *wolności*, *demokracji*. Stygmatyzacja przyjmuje często bardziej brutalne formy dyskryminacji osób wątpliwych nie tyle w pozytywne cechy samych zasad *demokracji parlamentarnej*, *wolnego rynku* i *swobody wypowiedzi*, co poddających w wątpliwość uczciwość intencji tych, którzy te zasady głoszą, sami zazwyczaj je łamiąc lub nadużywając dzięki dominacji w środkach masowego przekazu.

Pod tym wpływem, a niekiedy wręcz naciskiem organizacji międzynarodowych i globalnych grup interesów, zwłaszcza korporacji finansowych, większość państw świata wprowadziła formy organizacji życia politycznego uznane przez organizacje za atrybuty demokracji parlamentarnej:

- *trójpodział władzy* na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą; ten trójpodział prowadzi do autonomizacji władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, a w dalszej konsekwencji do autonomizacji ich wewnętrznych struktur<sup>1</sup>, które podporządkowują się globalnym grupom interesów i przestają reprezentować interesy swoich państw i ich społeczeństw;
- *wybory powszechne* czyli wyłanianie władzy ustawodawczej w trybie wyborów powszechnych, których organizacja, sposób przeprowadzenia są ustalane przez tę samą władzę ustawodawczą, a wyniki są obliczane na podstawie wzorów algebraicznych przyjętych przez tę władzę<sup>2</sup>; o ich wynikach decydują w praktyce dysponenci globalnych środków masowej informacji;
- *państwo prawa*, w którym działalność polityczna, społeczna, gospodarcza, oparte są na *prawie stanowionym*, to znaczy na tekstach normatywnych uznawanych za obowiązujące na terenie danego państwa w wyniku arytmetycznej większości głosów oddanych przez członków określonego organu władzy ustawodawczej obecnych na posiedzeniu organu ustawodawczego, na którym poddawana jest pod głosowanie określona regulacja prawna; w praktyce prowadzi do przejścia pełni niekontrolowanej władzy przez biznesowe kartele korporacji prawniczych, stojące dzięki stanowionemu przez siebie prawu poza prawem i ponad prawem.

W rzeczywistości instytucje państwa i procedury uznane za atrybuty demokracji mogą być li tylko atrapami na użytek tak zwanej *świa-*

---

<sup>1</sup> Na przykład, w Polsce po 1990 roku pod hasłem *niezawisłości wymiaru sprawiedliwości* wprowadzono reformy władzy sądowniczej, umocowując w zasadniczym akcie prawnym (konstytucji) zawodowe korporacje prawnicze (sędziów, adwokatów, prokuratorów, radców prawnych, notariuszy, komorników, syndyków itd.) jako całkowicie niezależne organy wymiaru sprawiedliwości niepodlegające żadnej kontroli. Efektem przyznania korporacjom zawodowym statusu niezależnych organów państwa stała się faktyczna prywatyzacja i komercjalizacja władzy sądowniczej i całego związanego z nią systemu wymiaru sprawiedliwości, który zaczął działać w formie kartelu biznesowego korporacji prawniczych, zgodnie z ekonomicznymi prawami oligopolistycznego rynku.

<sup>2</sup> Na przykład algebraiczne algorytmy obliczania wyników wyborów, m.in. metody d'Hondta i Saint-Lague'a, formuły obliczania większości w głosowaniu zwykłym i różnego rodzaju większości kwalifikowanych, różne procenty frekwencji rozmaicie obliczane przy ustalaniu ważności wyborów, referendum.

*towej opinii publicznej* bądź na użytek własnych niedoinformowanych obywateli. Bywa też, że państwo, o którym sami obywatele sądzą, iż jest demokratyczne, może być rządzone przez wąską oligarchię reprezentującą określoną grupę interesów. Jest to dość łatwe, jeżeli grupa interesów kontrolująca ważne instytucje w państwie uzyska monopol w środkach masowego przekazu o zasięgu powszechnym i w systemie edukacyjnym.

Współcześnie, w XXI wieku, mamy do czynienia z nową jakościowo sytuacją, jaka pojawiła się wyniku upowszechnienia nowoczesnych technologii informacyjnych, przede wszystkim telewizji i Internetu. Technologie te umożliwiają upowszechnianie informacji w skali globalnej przez nielicznych dystrybutorów informacji dysponujących takimi technologiami. Upowszechnianie informacji w skali globalnej odbywa się poza kontrolą poszczególnych państw, a tym bardziej poza kontrolą społeczną. Technologie teleinformatyczne stworzyły możliwość sterowania informacyjnego w skali globalnej, kształtowania świadomości społecznej w taki sposób, aby zachowania społeczne były zgodne z interesami grup panujących monopolistycznie lub oligopolistycznie nad środkami dystrybucji informacji w skali globalnej.

Grupom interesów mającym monopol na dystrybucję informacji trudno oprzeć się pokusie wykorzystania tej pozycji w polityce, gospodarce, życiu społecznym. Sterowanie informacyjne jest bowiem najtańszą i niezwykle efektywną formą sterowania procesami społecznymi, politycznymi i rynkami. Metody sterowania informacyjnego stosowane przez te grupy wydają się być zaczerpnięte z podręczników metod wojny psychologicznej.

Nie ma przesady w stwierdzeniu, że w dzisiejszym świecie mamy do czynienia z *globalną wojną psychologiczną* toczoną ze społeczeństwami przez wąskie grupy interesów ekonomicznych i politycznych, które uzyskały pozycję monopolistyczną w dysponowaniu technologiami dystrybucji informacji w skali globalnej.

W długim okresie celem tych grup interesów jest takie ukształtowanie zasobów wiedzy społeczeństw, którymi zamierza się sterować, aby niewielkie impulsy informacyjne wystarczały do spowodowania odpowiednich zachowań możliwie szerokich grup społecznych. Chodzi o to, aby wiedza, jaką dysponuje większość społeczeństwa, była ograniczona tylko do tych informacji, które są niezbędne do informacyjnego sterowania nimi przez dysponentów systemów dystrybucji informacji w skali globalnej (telewizja, Internet, radio, prasa, systemy powszechnej edu-



kacji). Wszelka inna wiedza (historyczna, kulturowa, ekonomiczna, społeczna), która mogłaby osłabić efektywność sterowania informacyjnego przez globalnych kreatorów globalnego środowiska informacyjnego, jest eliminowana z krajowych lub lokalnych społecznych środowisk informacyjnych: z programów szkolnych, ze środków masowego przekazu, z promowanych dzieł literackich czy z programów badań naukowych.

Do doraźnego sterowania informacyjnego społeczeństwami lub grupami społecznymi o odpowiednio ukształtowanych zasobach wiedzy zwykle wystarcza *provokacja informacyjna*. Istotą *provokacji informacyjnej* jest sterowanie za pomocą *szoków informacyjnych*. *Provokacja informacyjna* polega na upowszechnieniu informacji najczęściej nieodwzorowującej rzeczywistości lub nawet odwzorowującej jakiś fakt realny, ale na tyle szokującej, by przyciągnąć uwagę społeczną i sprowokować odpowiednie zachowania, postawy lub oceny społeczne. *Provokacja informacyjna* jest techniką sterowania zachowaniami społecznymi znacznie tańszą od rzeczywistych działań *provokacyjnych* (np. zamachów terrorystycznych, organizowanych zamieszek na ulicach), a w warunkach monopolu informacyjnego dającą równie skuteczne albo lepsze efekty niż realne *provokacje*.

Ze zjawiskami globalnego sterowania informacyjnego procesami społecznymi i ekonomicznymi przez pozapaństwowe wąskie grupy interesów wyraźnie nie radzą sobie poszczególne państwa. Systemy prawne i instytucje państwowe, wypracowane w warunkach tradycyjnych technik informacyjnych, są dostosowane do działania w ramach poszczególnych państw. Globalny zasięg procesów informacyjnych powoduje, że oddziaływania poszczególnych państw są mało skuteczne, by przeciwdziałać negatywnym skutkom globalnych procesów dezinformacyjnych. Zwłaszcza państwa przestrzegające w praktyce procedur demokratycznych i praworządności są wręcz bezbronne wobec terroru informacyjnego stosowanego przez dysponentów globalnych systemów dystrybucji informacji.

Obecnie w warunkach postępującej globalizacji polityczno-gospodarczej, w wyniku rozwoju technologii informacyjnych następuje koncentracja globalnych systemów informacyjnych w rękach niewielkiej grupy dysponentów reprezentujących trudne do precyzyjnej identyfikacji grupy interesów, a działających poza kontrolą organów państwa i organizacji międzynarodowych, przy zachowaniu wszelkich form instytucjonalnych i procedur państwa demokratycznego.



Rzeczywisty model polityczny, społeczny i gospodarczy kraju można poprawnie określić wyłącznie przez analizę i ocenę realizowanego w praktyce *modelu informacyjnego* danego państwa. Powszechnie uznane instytucje demokratycznego państwa i praworządności w warunkach współczesnych technologii informacyjnych mogą utracić swój rzeczywisty sens, stać się atrapami i parawanem dla praktyk niemających nic wspólnego z demokracją, jeżeli nie są wsparte adekwatnym modelem informacyjnym państwa zapewniającym symetrię informacyjną wszystkich podmiotów w państwie i w jego międzynarodowym środowisku informacyjnym.

Na przykład, wygranie w danym kraju „wolnych wyborów” czy referendum przez partię polityczną popieraną przez grupę interesów kontrolującą środki masowego przekazu w warunkach monopolu informacyjnego tej grupy – dzięki władaniu lub dominacji w telewizji, wysokonakładowej prasie, portalach internetowych – jest z politycznego i społecznego punktu widzenia czymś zupełnie innym, niż zwycięstwo wyborcze w warunkach autentycznego pluralizmu informacyjnego i *kontroli jakości informacji politycznych*, dzięki którym wyborcy otrzymują informacje pozwalające na dokonanie wyboru zgodnego ze swoimi interesami lub wartościami. Powoływanie się przez partie polityczne, które wygrały „wolne wybory” dzięki poparciu grup interesów mających monopol na publiczną informację, na *wolę narodu* czy *mandat społeczny* wyrażone w akcie wyborczym jest nieuprawnione. Takie działania niszczą autentyczną demokrację, ze wszystkimi dalszymi konsekwencjami tego procesu przekształcania jej w ukryty, a następnie w jawny totalitaryzm.

W gospodarce podobnym do opisanego wyżej zjawiskiem *sterowania informacyjnego przez dezinformację* jest tolerowanie przez prawo nieuczciwej reklamy, kryptoreklamy, przyzwolenie na bezkarne upowszechnianie fałszywej informacji o wyrobach lub usługach, przy pozabawieniu konkurentów lub społecznych organizacji konsumenckich możliwości rzetelnego poinformowania nabywców tych dóbr o ich rzeczywistej wartości użytkowej i ekonomicznej, co niszczy autentyczny wolny rynek.

*Wolność słowa* w warunkach monopolu lub oligopolu informacyjnego realizowana w ten sposób, że *państwo wycofuje się z kontroli jakości informacji*, szczególnie informacji upowszechnianej przez środki masowego przekazu, także informacji udostępnianej przez aparat państwa, informacji o organach państwa i instytucjach publicznych, ich

funkcjonowaniu, jest zagrożeniem podstawowych praw i swobód obywatelskich.

O jakości informacji, procesów i systemów informacyjnych decyduje system polityczno-gospodarczy państwa. Modele systemów polityczno-gospodarczych są niezbędne do poznania i objaśnienia naukowego zjawisk, procesów i systemów informacyjnych w społeczeństwie i gospodarce. Z kolei poznanie i zrozumienie zjawisk informacyjnych jest niezbędne do analizy naukowej procesów i systemów społecznych i ekonomicznych tak w skali lokalnej i państwowej, jak w skali globalnej. Głównym kryterium identyfikacji modeli systemów społecznych i gospodarczych jest określenie ich celów, hierarchii celów oraz ich funkcjonowania. Dlatego modele te nazywamy modelami teleologiczno-funkcjonalnymi. Podstawowe modele teleologiczno-funkcjonalne systemów polityczno-gospodarczych omawiamy niżej, ograniczając się jednak tylko do tych ich aspektów, które są potrzebne do objaśnienia oddziaływania fundamentalnego prawa informacji w globalnej gospodarce rynkowej opartej na wiedzy.

## Determinanty społecznego bezpieczeństwa informacyjnego

---

Bezpieczeństwo informacyjne społeczeństwa i gospodarki jest determinowane przez model polityczno-gospodarczy państwa. Modele systemów polityczno-gospodarczych w politologii identyfikuje się według następujących kryteriów:

- *kto sprawuje władzę*, kto jest rzeczywistym suwerenem, w jakim zakresie;
- *jak władza jest sprawowana*, za pomocą jakich środków prawnych, organizacyjnych, technicznych egzekwowane są uprawnienia władcze państwa;
- *czyje interesy reprezentuje władza*, czyje interesy i dobra są dla władzy priorytetowe.

Arystoteles w swoim dziele *O państwie* wyróżnia trzy rodzaje sposobu sprawowania władzy w państwie z punktu widzenia kryterium, *kto sprawuje władzę*, w czyich rękach władza jest skoncentrowana. Według tego kryterium koncentracji i stopnia centralizacji władzy Arystoteles wyróżnił następujące formy władzy państwowej:

- *demokracja* (chodzi o demokrację bezpośrednią ludzi mających prawa i obowiązki obywateli miast-państw czyli *polis*),
- *oligarchia* (władza w rękach grupy osób koordynujących swoje działania),
- *tyrania* (jednowładztwo).

Według kryterium – kto sprawuje władzę w państwie – w politologii wprowadzono szereg pojęć jak *pajdokracja*, *ochlokracja*, *gerontokracja*, *arystokracja*, *kleptokracja*, *ksenokracja* i inne.

Państwo może realizować te same cele stosując różne metody i techniki. Według kryterium – jak władza jest sprawowana – wyróżnia się wiele różnych form organizacyjnych i prawnych sprawowania władzy. Najczęściej spotykane formy sprawowania władzy to monarchia (absolutna, konstytucyjna) i demokracja (bezpośrednia, parlamentarna). Forma sprawowania władzy nie determinuje, czyjemu bezpieczeństwu służy państwo.

Pod wpływem procesów globalizacyjnych i ich instytucjonalizacji w różnych formach organizacji międzynarodowych, rozwój myśli politologicznej przełomu wieków XX i XXI wzbogacił specyfikację modeli państwa o modele budowane według kryterium celów i praktycznych sposobów realizacji funkcji przez aparat państwa.

Wiedza o instytucjach i procedurach sprawowania władzy określonych przez prawo nie wystarcza do określenia, z jakim systemem politycznym, społecznym i gospodarczym mamy do czynienia w państwie. Dlatego we współczesnej politologii identyfikuje się modele państwa i instytucji międzynarodowych według *kryterium teleologicznego*, które umożliwia zidentyfikowanie, co rzeczywiście jest głównym celem państwa jako systemu organizacji życia społecznego i gospodarczego na danym terytorium.

Jak powiedziano wyżej, naczelnym celem i zadaniem państwa jest zapewnienie *bezpieczeństwa* państwa jako całości oraz podmiotów działających w ramach państwa, czyli zapewnienie możliwości realizacji celów i pełnienia funkcji przez *systemy o celowym działaniu* – osoby fizyczne, osoby prawne i inne jednostki organizacyjne. Pojęcie *bezpieczeństwa* obejmuje ochronę przed zakłóceniami zewnętrznymi oraz tworzenie warunków sprzyjających realizacji celów, wypełnianiu funkcji i rozwoju.

Zapewnienie bezpieczeństwa jest niezbywalnym i podstawowym zadaniem państwa. Chodzi o bezpieczeństwo we wszystkich aspektach

życia społecznego i ekonomicznego, które zapewniać powinien aparat państwa utrzymywany przez społeczeństwo:

- *bezpieczeństwo zewnętrzne* (armia, wywiad, kontrwywiad),
- *bezpieczeństwo wewnętrzne* (aparat wymiaru sprawiedliwości, policja, straż miejska i inne formacje parapolicyjne, straż pożarna i inne formacje zapewniające bezpieczeństwo w sytuacjach klęsk żywiołowych i innych zdarzeń),
- *bezpieczeństwo społeczne* (pomoc społeczna, ochrona zdrowia),
- *bezpieczeństwo ekonomiczne* (nadzór państwowy nad branżami gospodarki, organizacje podmiotów gospodarczych określone przez prawo, normy ekonomiczne i techniczne),
- *bezpieczeństwo ekologiczne* (jednostki monitorujące stan i zagrożenia dla środowiska naturalnego, służby reagujące technicznie na zagrożenia środowiska),
- *bezpieczeństwo informacyjne* (szkolnictwo, publiczne systemy informacyjne, środki masowego przekazu).

### Zakres, poziom i metody zapewniania bezpieczeństwa przez państwo determinuje jego model polityczno-gospodarczy

Każde państwo, nawet najmniejsze terytorialnie, demograficznie lub ekonomicznie, jest złożonym systemem społeczno-gospodarczym *o celowym działaniu*. Pytanie o *cel państwa*, to pytanie zasadnicze dla wszelkich badań społecznych i ekonomicznych oraz dla praktyki społecznej i gospodarczej. Odpowiedź na pytanie o *cel państwa* jest tożsame z odpowiedzią na pytanie, *czyje* bezpieczeństwo jest priorytetem państwa, *czyje* interesy rzeczywiście reprezentuje państwo jako forma organizacji życia społecznego i ekonomicznego na określonym terytorium lub względem podmiotów społecznych i gospodarczych uznanych za *należące* do danego państwa. Pomaga w tym *klasyfikacja modeli polityczno-gospodarczych państwa* według kryterium *priorytetowych celów państwa lub organizacji międzynarodowej jako systemów o celowym działaniu*.

Większość organizacji międzynarodowych realizuje swoje funkcje zapewnienia bezpieczeństwa poprzez państwa, które są członkami tych organizacji. Dlatego ograniczymy nasze rozważania do modeli teleologicznych państwa. Według kryterium teleologicznego wyróżnić możemy trzy modele polityczno-gospodarcze państwa:

- autokracja,
- kleptokracja,
- politokracja.

Modele te różnią się od siebie tym, czyje *bezpieczeństwo* jest priorytetowym celem państwa. Nieco upraszczając możemy stwierdzić, że:

- celem priorytetowym *autokracji* jest bezpieczeństwo państwa jako struktury organizacyjno-terytorialnej, w szczególności bezpieczeństwo aparatu państwa, w tym ludzi działających w strukturach organizacyjnych aparatu państwa;
- celem priorytetowym *kleptokracji* jest bezpieczeństwo wybranych grup interesów, w szczególności interesów ekonomicznych;
- celem priorytetowym *politokracji* jest bezpieczeństwo społeczne i ekonomiczne *obywateli*, w szczególności zagwarantowanie minimalnego poziomu bezpieczeństwa wszystkich obywateli we wszystkich wymienionych wyżej dziedzinach, jako dobra publicznego należnego.

## Bezpieczeństwo informacyjne w modelu autokratycznym

---

*Autokracja* znaczy tyle co *samowładztwo aparatu państwa*. W potocznym rozumieniu, które możemy znaleźć także w ogólnych słownikach terminologicznych i w encyklopediach, przez *autokrację* rozumie się zwykle system polityczny, w którym cała władza, czyli stanowienie prawa, podejmowanie decyzji i egzekucja ich realizacji, skoncentrowana jest w rękę jednej osoby lub niewielkiej liczby osób (jedynowładztwo). Autokrację kojarzy się z rządami absolutnymi, despotycznymi, z silnym państwem kontrolującym wszystkie procesy społeczne, ekonomiczne, polityczne, kulturę i informację. Takie rozumienie pojęcia autokracji nie tylko nie jest precyzyjne, ale nie oddaje istoty *autokratycznego systemu polityczno-gospodarczego* według kryterium teleologiczno-funkcjonalnego.

*Autokracja nie oznacza centralizacji władzy*. Nie oznacza także silnego państwa jako całości. W politologii wyróżnia się zarówno systemy autokratyczne scentralizowane, jak i zdecentralizowane. System autokratyczny może występować w silnym państwie, w którym aparat państwa sprawnie realizuje swoje niezbywalne funkcje, jak i w państwie słabym, w którym aparat państwa źle realizuje swoje funkcje. W sys-

temie autokratycznym państwo może jako priorytet traktować bezpieczeństwo określonych grup społecznych lub grup interesów, ale może także – choć zdarza się to rzadko – dbać o bezpieczeństwo całego społeczeństwa. Czyni to jednak tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa aparatu państwa oraz państwa jako całości. Społeczeństwo i gospodarka w systemie autokratycznym są traktowane jako środek, narzędzia zapewniające bezpieczeństwo państwa, a nie cel państwa. Instrumentalne traktowanie społeczeństwa i gospodarki w modelu autokratycznym jest szczególnie wyraźnie widoczne w warunkach zewnętrznego lub wewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa aparatu państwa<sup>3</sup>.

Aparat państwa jest systemem współdziałających jednostek organizacyjnych, które są z mocy prawa wyposażone w kompetencje (prawa i obowiązki) zapewniające spełnianie przez państwo jego funkcji względem społeczeństwa danego kraju i gospodarki narodowej. Aparat państwa jako system o strukturze i funkcjach zdefiniowanych *explicite* w aktach normatywnych składa się z wielu podsystemów, których elementami są jednostki organizacyjne władzy i administracji oraz jednostki pomocnicze spełniające określone zadania techniczne zlecane przez organy władzy i administracji. Większość współczesnych państw określanych jest jako *państwo prawne*<sup>4</sup>. Podsystemami aparatu państwa prawa są takie podsystemy, jak system stanowienia prawa (władze ustawodawcze) oraz systemy egzekucji prawa (administracja rządowa, administracja samorządowa, wyspecjalizowane służby zapewnienia bezpieczeństwa w różnych dziedzinach, służby świadczące usługi będące

---

<sup>3</sup> Przykładem takiej sytuacji jest PRL w latach 80., kiedy to niewielkie zagrożenie bezpieczeństwa aparatu państwa było dla ówczesnych władz państwowych wystarczającą przesłanką do celowej dezorganizacji gospodarki, ogłoszenia stanu wojennego, dewastacji części infrastruktury gospodarki, doprowadzenia do emigracji co najmniej 600 tysięcy wykształconych i młodych ludzi stanowiących cenny kapitał ludzki i kapitał społeczny narodu i samego państwa. Na znacznie większą skalę proces ten był kontynuowany po 1990 roku, kiedy to stworzono warunki zmuszające ponad 2 miliony ludzi, głównie młodych i wykształconych, do emigracji w poszukiwaniu pracy, zmniejszając w ten sposób liczebność grup społecznych, które mogłyby stanowić potencjalne zagrożenie bezpieczeństwa aparatu państwa.

<sup>4</sup> Zob. art. 2 Konstytucji RP (Ustawa z 2 kwietnia 1997 roku uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe) stanowi: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.*



dobrem publicznym należnym i podmioty zaliczane do tzw. wymiaru sprawiedliwości).

**Priorytetowym celem, nadrzędnym względem innych celów państwa autokratycznego jest bezpieczeństwo, trwałość i rozwój aparatu państwa.** Dla aparatu państwa priorytetowe są jego własne interesy, interesy instytucji i jednostek organizacyjnych państwa. Gospodarka i społeczeństwo są środkami zapewnienia bezpieczeństwa aparatu państwa, w tym ludzi tworzących ten aparat.

Zasadniczymi cechami *autokracji* są:

- brak kontroli społecznej nad aparatem państwa,
- system egzekucji prawa oparty na zasadzie, że dozwolone jest tylko to, na co zezwala prawo,
- prawo jest stanowione, interpretowane i egzekwowane przez aparat państwa,
- brak jest odpowiedzialności aparatu państwa za skutki swojego działania, o ile nie naruszają one bezpieczeństwa aparatu państwa,
- organy państwa dążą do minimalizacji odpowiedzialności poprzez ograniczanie własnych kompetencji decyzyjnych i przekazywanie ich do szczebli wyższych lub do organów kolektywnych; prowadzi to do centralizacji procesów decyzyjnych i paraliżu decyzyjnego niższych szczebli.

W państwie autokratycznym rozwijane są te dziedziny gospodarki, które służą umocnieniu aparatu państwa. Są to takie dziedziny, które mogą zapewnić bezpieczeństwo aparatowi państwa. Odbywa się to kosztem innych dziedzin, jak usługi społeczne, kultura, edukacja, bezpieczeństwo obywateli. Dziedziny niesłużące bezpośrednio bezpieczeństwu aparatu państwa rozwijane są tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne dla zachowania spokoju społecznego. Znajduje to wyraźne odzworowanie w strukturze budżetu państwa i budżetów poszczególnych jednostek aparatu państwa.

System autokratyczny państwa może funkcjonować według modelu scentralizowanego lub rozproszonego.

Autokratyczny model scentralizowany ma hierarchiczną strukturę wszystkich organów i instytucji publicznych określoną i utrwaloną w systemie prawa. Organ na wyższym szczeblu hierarchii ma uprawnienia do sterowania organem niższego szczebla i do zmian decyzji podjętych przez organ niższego szczebla. Komunikacja, współdziałanie organów podległych różnym organom wyższego szczebla jest



możliwa wyłącznie w zakresie *explicite* określonym w regulacjach prawnych.

Model scentralizowany wymaga sprawnego, skoordynowanego systemu informacyjnego całego państwa, systemu przekazywania informacji od jednostek hierarchicznie niższych do hierarchicznie wyższych. Brak takiego systemu prowadzi do zakłóceń procesów podejmowania decyzji, a nawet do paraliżu decyzyjnego. Najczęściej jednostka hierarchicznie niższa ma prawo przekazywać informacje tylko do nadrzędnej bezpośrednio jednostki hierarchicznie wyższej. Bezpośrednie przekazywanie informacji z niższych szczebli do wyższych niż bezpośrednio je nadzorujące jest niedopuszczalne i jest traktowane jako działanie wbrew obowiązującym procedurom utrwalonym w prawie. Jednostki organizacyjne hierarchicznie nadrzędne przekazują informacje sterujące bądź polecenia dostarczenia informacji do jednostek bezpośrednio podległych. Procedury najczęściej nie dopuszczają do bezpośredniego komunikowania się jednostek hierarchicznie nadrzędnych z jednostkami niższych szczebli, niż te, które im bezpośrednio podlegają. „Pozioma” wymiana informacji między jednostkami organizacyjnymi podległymi hierarchicznie innym jednostkom jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy *explicite* jest ustalona w procedurach obowiązujących w formie aktów normatywnych.

W modelu scentralizowanym organ niższego szczebla stara się przenieść kompetencje decyzyjne do organu wyższego szczebla także wtedy, gdy został wyposażony w takie kompetencje w obowiązujących regulacjach prawnych. Chodzi o minimalizację odpowiedzialności za podjęte decyzje i za ich realizację. Prowadzi to do podejmowania decyzji na coraz wyższych szczeblach hierarchii. Naczelne organy państwa w systemie autokratycznym hierarchicznym podejmują często decyzje, które z merytorycznego punktu widzenia mogłyby, a nawet powinny być podejmowane na szczeblach znacznie niższych. Następuje przeciążenie informacyjne naczelnych i centralnych organów państwa decyzjami szczegółowymi i kontrolą ich realizacji. Dlatego warunkiem sprawnego funkcjonowania scentralizowanego modelu autokratycznego jest tworzenie ogólnokrajowych systemów informacyjnych, centralnie skoordynowanych i zwykle zarządzanych bezpośrednio przez jednostki aparatu państwa.

W autokratycznym modelu rozproszonym z mocy prawa tworzone są względnie autonomiczne organy państwa oraz związane z nimi jednostki organizacyjne, których kompetencje określane są przez prawo

stanowione w procesie legislacyjnym. Organy państwa w autokratycznym modelu rozproszonym mogą i powinny podejmować decyzje i realizować procedury wyłącznie te, które są określone przez prawo w szerokim rozumieniu tego pojęcia dla konkretnego organu państwa.

*Autokratyczny model rozproszony* jest w świetle ogólnej teorii systemów *systemem wielocentrowym*. Składa się z wielu względnie autonomicznych systemów o celowym działaniu realizujących własne cele i funkcje określone w aktach prawnych. Ta względna autonomia jednostek organizacyjnych aparatu państwa utrwalona jest i odwzorowana w aktach prawnych stanowiących zwykle w złożonym, długotrwałym procesie stanowienia prawa.

Jeżeli sytuacje wymagające decyzji lub działań jednostek aparatu państwa są przewidziane przez organy państwa i odpowiednie procedury zostały *explicite* odwzorowane w regulacjach prawnych, to aparat państwa w takich sytuacjach działa sprawnie, ale tylko w ramach tych procedur. Natomiast jeżeli zaistnieje jakakolwiek konkretna sytuacja szczególna, której ustawodawca nie przewidział i nie określił kompetentnego organu państwa i procedur jego zachowania się, wtedy aparat państwa nie podejmuje żadnych działań. Sytuacje takie określa się potocznie terminem *luk w prawie*. W warunkach głębokiego interwencjonizmu instytucjonalnego za pomocą prawa jako narzędzia, niespójności i sprzeczności między regulacjami prawnymi są bardzo częste. Takie luki i sprzeczności są jedną z przyczyn zjawiska określanego terminem *paraliżu decyzyjnego* i opóźnień procesów decyzyjnych.

Cechami rozproszonego modelu autokratycznego mającymi istotny wpływ na procesy informacyjne są:

- *autonomizacja* organizacyjna i funkcjonalna jednostek organizacyjnych aparatu państwa,
- *rozproszenie kompetencji* między różne jednostki organizacyjne,
- *głęboka proceduralizacja* wszelkich działań aparatu państwa,
- *dublowanie funkcji* jednostek organizacyjnych, trudności z koordynacją kompetencji i działań.

W trosce o własne bezpieczeństwo poszczególne autonomiczne jednostki organizacyjne aparatu państwa dążą do:

- stworzenia własnego, autonomicznego *środowiska legislacyjnego* i utrwalenia w aktach normatywnych procedur określających zakres, formy, organizację i technologię wszelkich działań, jakie może podejmować dana jednostka organizacyjna aparatu państwa;

- zbudowania własnego, autonomicznego *środowiska informacyjnego*, zupełnego i kompletnego, niezależnego od innych systemów i zasobów informacyjnych, zapewniającego informacyjną samowystarczalność, w tym własnych, autonomicznych systemów informatycznych;
- *minimalizacji wymiany informacji* z innymi jednostkami organizacyjnym aparatu państwa, zarówno przekazywania informacji innym jednostkom, jak i uzależnienia własnych działań od informacji uzyskiwanych z innych jednostek organizacyjnych;
- tworzenia i rozwoju własnej, zapewniającej samowystarczalność bazy organizacyjnej, kadrowej i technicznej zapewniającej maksymalną samowystarczalność, jeżeli środowisko prawne nie gwarantuje bezpiecznego wspomaganie przez inne jednostki organizacyjne aparatu państwa.

Wymienione cechy modelu rozproszonego są przyczyną trudności, a nawet blokowania współpracy i współdziałania różnych autonomicznych organów państwa. Działają one wyłącznie w ramach własnego, autonomicznego środowiska prawnego, informacyjnego i w oparciu o własne zasoby kadrowe i techniczne. Korzystanie z zasobów wspólnych jest najczęściej ograniczone do ogólnie dostępnej infrastruktury technicznej gospodarki (łączość, transport, publiczne systemy informacyjne).

Jeżeli zadanie leżące w obowiązkach aparatu państwa nie może być zrealizowane przez jedną jednostkę organizacyjną, tworzy się nowy akt normatywny regulujący wykonanie tego zadania przez nową strukturę organizacyjną przeznaczoną do wykonania takiego zadania. Najczęściej struktury te przyjmują formy *międzyresortowych zespołów zadaniowych, komisji wspólnych, porozumień samorządowych, komisji specjalnych, sztabów kryzysowych, grup roboczych, rad do spraw...* itd. Te zadaniowe struktury organizacyjne są zwykle mniej efektywne aniżeli struktury działające w ramach jednej jednostki organizacyjnej. Ważną, acz nie jedyną przyczyną niskiej efektywności działania owych ciał kolegialnych jest brak środowiska informacyjnego efektywnie wspomagającego wszystkich uczestników takiej zadaniowej struktury organizacyjnej.

Mimo wymienionych wyżej mankamentów kolegialnych struktur zadaniowych w rozproszonym modelu autokratycznym, w warunkach głębokiej proceduralizacji i autonomizacji kompetencji, takie mało

efektywne formy organizacyjne są często konieczne, jeżeli zadania wymagają współdziałania różnych jednostek organizacyjnych aparatu państwa. Bywają także chętnie wykorzystywane przez aparat państwa, a nawet nadużywane. Są wprawdzie mało efektywną formą koordynacji współpracy jednostek aparatu państwa, ale za to są wygodną i skuteczną metodą rozproszenia odpowiedzialności między wiele jednostek organizacyjnych sektora publicznego. Przy „komisyjnym” podejmowaniu decyzji nie ma możliwości określenia odpowiedzialności instytucji reprezentowanych w ciałach kolegialnych. A w modelu autokratycznym bezpieczeństwo aparatu państwa jest przecież celem nadrzędnym.

W autokratycznym systemie rozproszonym tworzona jest rozproszona infrastruktura informacyjna, na którą składa się wiele autonomicznych procesów, systemów i zasobów informacyjnych, często dublujących się i niespójnych, bez niezbędnej kontroli jakości i aktualizacji informacji. Dlatego koszty infrastruktury informacyjnej państwa w modelu autokratycznym rozproszonym są bardzo duże.

Autokratyczny system rozproszony raz wdrożony w praktyce wykazuje silną tendencję do pogłębiania rozproszenia kompetencji i rozproszenia organizacyjnego aparatu państwa. Dla poszczególnych zadań państwa, coraz bardziej wąskich, tworzy się oddzielne instytucje prawne i odpowiadające im jednostki organizacyjne, coraz bardziej autonomiczne względem pozostałych jednostek aparatu państwa. Tworzeniem takich struktur są zainteresowani ludzie pracujący w tych jednostkach organizacyjnych, zwłaszcza kadra kierownicza podejmująca decyzje. Wąskie, precyzyjnie zdefiniowane w prawie zadania, sposoby realizacji i środki zapewniają im bowiem pełniejsze bezpieczeństwo we wszystkich wymienionych wyżej aspektach.

Ale im większa jest specjalizacja funkcjonalna jednostek aparatu państwa, tym więcej jest zadań należących do państwa, które nie mogą być samodzielnie zrealizowane przez poszczególne jednostki organizacyjne aparatu państwa. Autonomizacja i specjalizacja pod względem kompetencyjnym, informacyjnym, organizacyjnym i technicznym, sprawiają, że coraz więcej zadań może być realizowanych tylko poprzez zadaniowo ukierunkowane struktury kolegialne.

*Autokratyczny system rozproszony* prowadzi więc do tworzenia coraz większej liczby jednostek organizacyjnych wyspecjalizowanych w realizacji określonych zadań we wszystkich dziedzinach życia społecznego, politycznego i gospodarczego. Na proces ten nakłada się głęboki

interwencjonizm instytucjonalny, w tym interwencjonizm państwowy, we wszystkie dziedziny życia, nie wyłączając życia prywatnego obywateli. Państwo rezerwuje dla siebie coraz więcej zadań i dla ich realizacji tworzy nowe prawa i nowe struktury organizacyjne. Autonomizacja w systemie rozproszonym generuje także potrzebę coraz bardziej drobiazgowej i ciągłej kontroli jednostek realizujących zadania państwa. Im więcej autonomii, tym więcej musi być kontroli nad realizacją zadań i wydatkowaniem środków publicznych.

Rosną więc koszty utrzymania coraz bardziej rozbudowanych struktur jednostek realizujących zadania państwa określone w obowiązujących aktach prawnych. Kosztów tych nie można zmniejszyć, gdyż zadania aparatu państwa i sposób ich realizacji są zwykle szczegółowo determinowane przez procedury utrwalone w aktach prawnych. Ewentualne usprawnienia organizacyjne i techniczne tych procedur mogą być wprowadzone tylko poprzez proces legislacyjny, zmianę istniejących aktów prawnych bądź uchwalanie nowych. Prowadzi to do coraz głębszej i utrwalanej przez prawo entropii państwa jako jednego systemu. W dłuższym okresie – kilku do kilkunastu lat – państwo przestaje funkcjonować jako jeden system i staje się luźną zbiorowością autonomicznych jednostek organizacyjnych, z których każda realizuje własne cele wynikające z aktów prawnych.

Wzrost kosztów aparatu państwa w autokratycznym systemie rozproszonym powoduje, że podejmuje się działania niemające na celu obniżenia kosztów, lecz rozproszenie rosnących kosztów na poszczególne podmioty i ukrycie rosnących kosztów poprzez autonomizację procedur administracyjnych. Działania te idą w następujących kierunkach:

- komercjalizacja jednostek organizacyjnych realizujących zadania państwa; jedną z jej form jest tzw. partnerstwo publiczno-prywatne,
- rozszerzanie tzw. *samorządności* (w istocie autonomizacji) jednostek aparatu państwa poprzez przyznanie im prawa samodzielnego pobierania od obywateli i innych podmiotów opłat i danin za wykonywanie zadań określonych przez prawo,
- cedowanie kompetencji państwa autonomicznym korporacjom zawodowym tworzonym z mocy prawa, np. korporacjom w zawodach prawniczych, zawodach związanych z bezpieczeństwem, ochroną zdrowia, niektórych zawodach technicznych,

- cedowanie niektórych kompetencji państwa autonomicznym organizacjom nazywanym *społecznymi* lub *pozarządowymi*, np. organizacjom tzw. ekologów, praw człowieka lub innych praw,
- tworzenie państwowych organów kontroli i nadzoru nad względnie autonomicznymi organizacjami społecznymi, pozarządowymi, korporacjami zawodowymi oraz nad określonymi rodzajami działalności społecznej lub ekonomicznej niezależnie od tego, jakie podmioty tę działalność prowadzą.

Kontrola społeczna korporacji zawodowych i innych organizacji, które utrwały swoją autonomię w aktach prawnych wysokiego rzędu (konstytucja, ustawy), jest mało skuteczna. Jeżeli autonomiczne korporacje uzyskują uprawnienia władzy państwowej, pojawia się zjawisko zwane *odpaństwowieniem*, które polega na tym, że uprawnienia władzy państwowej przejmują skomercjalizowane korporacje zawodowe. Np. w Polsce na mocy Konstytucji z 1997 roku zjawisko odpaństwowienia objęło cały „wymiar sprawiedliwości”, który stał się w istocie biznesowym kartelem korporacji zawodowych prawników i działa poza jakąkolwiek kontrolą władzy ustawodawczej i wykonawczej państwa, poza jakąkolwiek odpowiedzialnością, zarządzany przez nieliczne, nieusuwalne w praktyce (wybierane przez własne środowiska) elity kierujące korporacjami prawniczymi (sędziowie, prokuratorzy, adwokaci, radcowie prawni, notariusze, komornicy, eksperci sądowi). Jediną przeszkodą w przekształceniu się takiego zbioru korporacji prawniczych w system o cechach przestępczości zorganizowanej, jest etyka zawodowa i moralność prawników. Powszechnie nie bez powodu uważa się, że pola znaczeniowe tych ostatnich pojęć (etyka i moralność) są najczęściej puste. Świadczy o tych chociażby reprezentatywny fakt, gdy sędzia Sądu Okręgowego w Warszawie podczas rozprawy cywilnej (w dniu 25 maja 2011 roku) otwartym tekstem dopominał się od pełnomocnika pozwanego, kiedy wreszcie otrzyma przyobiecaną łapówkę w formie wycieczki zagranicznej, a po otrzymaniu pozytywnej satysfakcjonującej go odpowiedzi zadowolony kontynuował dalej „prowadzenie sprawy” w sposób – delikatnie mówiąc – ekstremalnie stronniczy. Zapewne dobrze wykalkulował ów sędzia, że jako „zahakowany” będzie uznany za spolegliwego, dyspozycyjnego sędziego gwarantującego ferowanie nawet najbardziej absurdalnych orzeczeń zgodnie z życzeniami wszelkich mocodawców, co jest w kartelu prawniczym warunkiem kariery zawodowej.



Bez utworzenia systemu wymiaru sprawiedliwości w miejsce istniejącego biznesowego kartelu działającego poza prawem i ponad prawem, nie może być mowy o zapewnieniu w kraju jakiegokolwiek bezpieczeństwa, a bezpieczeństwa informacyjnego w szczególności.

W modelu autokratycznym odpaństwowienie dotyczyć może także innych dziedzin zdominowanych przez autonomiczne korporacje zawodowe, związki sportowe, podmioty zarządzające infrastrukturą finansową i techniczną gospodarki narodowej. Działania te powodują dalszy wzrost kosztów utrzymania aparatu państwa oraz koszty jego działań ponoszone przez obywateli, przedsiębiorstwa i organizacje społeczne.

W warunkach globalizacji niektóre organizacje międzynarodowe rozwijają się w kierunku modelu autokratycznego, którego celem priorytetowym jest bezpieczeństwo własnego aparatu organizacyjnego. Przykładem organizacji, która obecnie ukształtowała się w mieszany model autokratyczny, jest Unia Europejska. Komisja Europejska i inne organizacje międzynarodowe funkcjonujące w strukturach UE funkcjonują zgodnie z modelem autokratycznym scentralizowanym w zakresie budżetu i finansów oraz wspólnej waluty krajów strefy Euro, a rozproszonym w zakresie innych obszarów regulowanych lub koordynowanych w ramach traktatów określających funkcjonowanie Unii Europejskiej. Bezpieczeństwo aparatu biurokratycznego Komisji Europejskiej i zatrudnionych tam pracowników wydaje się być ważnym celem tej organizacji ponadnarodowej.

W praktyce w większości państw o modelu autokratycznym systemu władzy występuje *model mieszany* – niektóre funkcje państwa są realizowane w strukturach modelu scentralizowanego, inne – modelu rozproszonego. Model scentralizowany stosowany jest częściej w wypadku strategicznych, priorytetowych celów i zadań państwa jako całości (np. bezpieczeństwo zewnętrzne), a model rozproszony w wypadku celów i zadań dotyczących obywateli i społeczeństwa jako całości.

Z powyższych rozważań wynika, że przekroczenie pewnych granic rozproszenia kompetencji i autonomizacji instytucji tworzących aparat państwa powoduje, że autokratyczny system rozproszony szybko przekształca się w *system kleptokratyczny*. Ale nie brak przykładów przekształcania się systemu scentralizowanego w system o cechach *kleptokracji*.



## Bezpieczeństwo informacyjne w modelu kleptokratycznym

---

Kleptokracja jest systemem polityczno-gospodarczym, w którym nadrzędnym celem państwa lub organizacji międzynarodowej państw jest zapewnienie bezpieczeństwa określonych – zwykle wąskich – grup interesów politycznych, społecznych lub ekonomicznych *kosztem* całych społeczeństw, innych grup społecznych lub gospodarek narodowych jako całości.

Cechą charakterystyczną systemu kleptokratycznego jest to, że priorytetowym celem stanowienia prawa i jego egzekwowania w skali państwa lub w skali międzynarodowej staje się transfer środków publicznych, zbieranych przez państwo od obywateli i przedsiębiorstw na zasadzie przymusu prawnego (podatki, daniny, cła, dług publiczny), do określonej, na ogół niewielkiej grupy podmiotów publicznych lub niepublicznych, w tym osób fizycznych bądź niepublicznych jednostek organizacyjnych. Prawo jest stanowione w taki sposób, aby ułatwiało i chroniło procesy transferu środków publicznych do wybranych jednostek prywatnych.

W modelu kleptokratycznym interesy określonych grup społeczno-ekonomicznych wyznaczone są przez zalegalizowane i utrwalone przez prawo organizacje tych grup interesów. Przyjmują one różne formy prawno-organizacyjne. Najczęściej są to organizacje społeczne, kulturalne, narodowościowe, ekologiczne, organizacje deklarujące zorientowanie na rozwój regionalny, czasem organizacje deklarujące charakter naukowy.

W rozwiniętej kleptokracji organizacje grup interesów są wyposażane przez odpowiednio stanowione prawo w kompetencje właściwe organom państwa, w tym kompetencje władcze. Na przykład w niektórych krajach w ustawach i innych aktach prawnych określających zasady wykonywania niektórych zawodów, korporacje reprezentujące te zawody (prawnicze, medyczne, ekonomiczne, dziennikarskie itd.), uzyskują uprawnienia właściwe dla organów państwa, np. podejmują decyzje w sprawie wykonywania zawodu przez konkretne osoby, decydują w sprawie możliwości pociągnięcia przedstawiciela danego zawodu do odpowiedzialności za popełnione przestępstwa, decydują o szczególnych uprawnieniach dostępu do informacji lub ujawniania informacji.

W rozwiniętej kleptokracji organizacje reprezentujące grupy interesów poprzez regulacje prawne uzyskują wpływ na stanowienie i eg-

zekucję prawa, a przez to wyznaczają priorytetowe cele i funkcje państw lub organizacji międzynarodowej jako całości oraz ich podsystemów składowych w tym organów państwa lub organizacji międzynarodowej. Wyznaczają także priorytetowe działania, które powinny być podejmowane przez państwa lub organizacje międzynarodowe, aby zapobiec, uniemożliwić lub utrudnić powstawanie sytuacji, które mogłyby zagrozić interesom tych grup i ich członków lub utrudnić osiągnięcie przez nie korzyści ekonomicznych lub politycznych. Prawo jest stanowione w taki sposób, aby w razie potrzeby aparat państwa, w tym aparat skarbowy lub wymiar sprawiedliwości, mógł – a nawet musiał – represjonować osoby lub organizacje starające się ograniczyć transfer środków publicznych do osób należących do tych grup interesów. W rozwiniętej kleptokracji szczególne uprawnienia władcze państwa przejmuje kartel korporacji prawniczych i niektórych zawodów ekonomicznych (np. aparat skarbowy, celny) oraz aparat instytucji kontrolno-nadzorczych.

Immanentną cechą kleptokracji jest korupcja. Nie należy jednak mylić korupcji z kleptokracją. Główną przyczyną korupcji w każdym systemie polityczno-gospodarczym jest głęboki interwencjonizm instytucjonalny, którego nie należy utożsamiać z interwencjonizmem państwowym. Celem interwencjonizmu instytucjonalnego jest ograniczanie lub wspomaganie przez państwa lub organizacje międzynarodowe interesów jakiejś osoby, grupy interesów lub grupy społecznej na rzecz lub kosztem danego państwa jako całości lub innych grup społecznych, zawodowych, etnicznych czy regionalnych. Im głębszy jest interwencjonizm instytucjonalny, tym większe korzyści można odnieść dzięki wyłączeniu jakiejś osoby, podmiotu lub grupy podmiotów spod reguł interwencji państwa lub organizacji międzynarodowej.

Korupcja wiąże się z transferem środków prywatnych do osób fizycznych zajmujących funkcje decyzyjne w systemie władzy w celu uzyskania korzystnych decyzji. W systemach autokratycznych i demokratycznych są to zwykle decyzje podejmowane niezgodnie z obowiązującym prawem. Taka sytuacja może zaistnieć także w modelu kleptokratycznym. Dlatego korupcja może być ścigana przez prawo także w państwie kleptokratycznym.

**W państwie kleptokratycznym transfer środków finansowych i rzeczowych ma kierunek odwrotny odbywa się w przeciwnym kierunku, aniżeli w wypadku „typowej” korupcji.** „Typowa” korupcja w warunkach autokracji lub demokracji polega na tym,

że przedstawiciel państwa lub innej instytucji za korzyści (zwykle materialne) łamie obowiązujące prawo, dzięki czemu podmiot oferujący mu te korzyści uzyskuje jeszcze większe dobro. Korzyści jakie otrzymuje decydent reprezentujący daną instytucję są wynagrodzeniem za ryzyko, jakie ponosi w związku z łamaniem obowiązującego prawa, popełnieniem przestępstwa na niekorzyść państwa, innych chronionych przez prawo podmiotów lub organizacji międzynarodowych.

Istotą systemu kleptokratycznego jest to, że niektóre transfery środków publicznych lub prywatnych do innych wąskich grup interesów są realizowane z mocy samego prawa, najczęściej są wymuszane przy pomocy prawa i przy aktywnym udziale aparatu państwa, w tym aparatu bezpieczeństwa i tzw. wymiaru sprawiedliwości. Transfer środków do wąskich wybranych grup interesów staje się jednym z priorytetowych celów państwa. Podstawą kleptokracji jest taki system prawny i taka organizacja aparatu państwa, aby samo prawo nie tylko legalizowało, ale także wymuszało transfer środków publicznych zbieranych na zasadzie obowiązku przez aparat państwa od społeczeństwa do wybranych podmiotów prywatnych. Państwo zapewnia także ochronę prawną i realną takich transakcji. Dobrymi przykładami działania kleptokratycznego w skali makroekonomicznej w Polsce po 1989 roku są „prywatyzacja” przedsiębiorstw państwowych poprzez utworzenie tzw. Narodowych Funduszy Inwestycyjnych, reforma ubezpieczenia społecznego, która weszła w życie od 1999 roku wprowadzająca tzw. II filar funduszy emerytalnych, zmuszająca wszystkich pracowników do wpłacania części swoich dochodów na konta prywatnych firm (zwanych OFE), bez żadnej odpowiedzialności tych firm za pieniądze powierzone im na zasadzie przymusu, za to z prawem ustawowym do pobierania wielkich prowizji na przyjmowanie tych środków. Cechy działań kleptokratycznych ma także reforma ubezpieczenia zdrowotnego wprowadzona w Polsce w 1999 roku zmuszająca placówki ochrony zdrowia do zadłużania się w bankach.

W modelu kleptokratycznym korupcja może być tak samo penalizowana, jak w wypadku innych modeli polityczno-gospodarczych. Korumpowanie osób bezpośrednio uczestniczących w procesie stanowienia prawa i jego egzekwowania jest li tylko narzędziem realizacji celu zasadniczego, jakim jest wprowadzenie regulacji prawnych wymuszających transfery środków oraz egzekwowania tych transferów przez aparat państwa lub organizacje międzynarodowe.

Elementy kleptokracji możemy obserwować w wielu krajach o różnych systemach politycznych. Wielu przykładów takich zjawisk dostarczają kraje przechodzące przyspieszone procesy transformacji społeczno-gospodarczej inicjowane i sterowane przez aparat państwowy<sup>5</sup>. Im głębszy jest interwencjonizm instytucjonalny, tym więcej zjawisk właściwych kleptokracji obserwujemy w różnych dziedzinach gospodarki, nie tylko w ramach państw, ale i w skali międzynarodowej.

Naczelnym zadaniem państwa realizowanym przy pomocy prawa i aparatu państwa jest bezpieczeństwo tych grup interesów, w tym bezpieczeństwo ekonomiczne realizowane przez transfer środków publicznych i prywatnych do tych grup, którym państwo służy. **Państwo i prawo gwarantują bezpieczeństwo tylko wybranym grupom interesów, na ogół nielicznym, kosztem całego społeczeństwa i całej gospodarki.** Regulatory w gospodarce ukierunkowane są nie na rozwój ekonomiczny kraju, lecz na maksymalnie duży i szybki transfer zasobów wytwarzanych w gospodarce do ludzi i organizacji reprezentujących grupy interesów, które uzyskały efektywną możliwość oddziaływania na procesy stanowienia prawa i jego egzekwowania. Dlatego kleptokracja już w średnim okresie prowadzi do stagnacji ekonomicznej, redukcji aktywności ekonomicznej i społecznej, nieefektywnego wykorzystania zasobów ekonomicznych kraju.

**Jednym z warunków *sine qua non* efektywnej kleptokracji jest zagwarantowanie monopolu informacyjnego przez grupy interesów** i działające na ich rzecz jednostki aparatu państwa lub organizacje międzynarodowe. W warunkach systemu politycznego państwa opartego na procedurach demokracji parlamentarnej niezbędne jest stworzenie przyzwolenia społecznego, społecznej akceptacji dla wprowadzania rozwiązań kleptokratycznych. Społeczną akceptację najłatwiej i najtaniej uzyskuje się to poprzez totalną propagandę i kryptoreklamę. Dlatego kontrola środków masowego przekazu o powszechnym zasięgu (telewizja, portale internetowe, wysokonakładowa prasa, popularne radio), a także wprowadzanie elementów propagandy

---

<sup>5</sup> Przykładami takich rozwiązań są w Polsce wspomniane wyżej Narodowe Fundusze Inwestycyjne, II filar zreformowanego w 1999 roku systemu ubezpieczeń emerytalnych, cechy kleptokratyczne znajdujemy w niektórych zapisach prawa spółdzielczego pozbawiających członków spółdzielni kontroli nad ich własnymi środkami, w prawie określającym zasady wyceny wartości prywatyzowanych przedsiębiorstw, prawie o upadłości przedsiębiorstw i wielu innych.

i kryptoreklamy rozwiązań kleptokratycznych w programach edukacyjnych, są niezbędnymi warunkami trwałości systemu kleptokratycznego. Jakiegokolwiek środki masowego przekazu niepodlegające kontroli ze strony kleptokratów są zwalczane wszelkimi środkami, nawet z ewidentnym naruszeniem obowiązującego prawa, gdyż stanowią one poważne zagrożenie dla akceptacji społecznej mechanizmów kleptokratycznych.

**Z tego powodu w warunkach kleptokracji kształtowany jest specyficzny model społecznego ładu informacyjnego. Opiera się on na monopolu środków masowego przekazu, edukacji i badań naukowych, które są w sposób totalny kontrolowane przez grupy interesów krajowe lub częściej zagraniczne, w tym międzynarodowe, którym podporządkowane jest państwo „istniejące teoretycznie” oraz na wyłącznej dominacji sterującej funkcji informacji nad pozostałymi społecznymi funkcjami informacji.** Funkcją sterującym podporządkowane są wszystkie rodzaje informacji. Na przykład informacja konsumpcyjna (rozrywka, sport) czy popularno-naukowa jest użyteczna o tyle, o ile jej absorpcja angażuje czas, uwagę i tworzy zasoby wiedzy społeczeństwa, ograniczając w ten sposób dotarcie do informacji powalającej na zrozumienie mechanizmów kleptokratycznych. W modelu tym informacja, która nie spełnia funkcji sterującej zgodnie z interesami kleptokratów, jest nie tylko zbyteczna, ale i szkodliwa. W modelu tym fundamentalne prawo informacji działa w sposób pełny i nieograniczony.

W warunkach globalizacji struktury kleptokratyczne mogą działać w skali międzynarodowej. Zjawiska takie możemy obserwować w sektorze finansowym, który dzięki regulacjom prawnym o zasięgu globalnym wprowadzanym przez międzynarodowe instytucje finansowe uniezależnił się w znacznym stopniu od władz politycznych poszczególnych państw. Na przykład, upowszechniony przez środki masowego przekazu i utrwalony w regulacjach prawnych dogmat o niezależności państwowego banku centralnego od władz politycznych państwa oznacza *odpaństwowienie* tej instytucji i uzależnienie jej od ponadnarodowych korporacji bankierów. W takiej sytuacji bank centralny państwa przestaje spełniać funkcje ustawowe instytucji współodpowiedzialnej za rozwój gospodarczy kraju poprzez instrumenty polityki pieniężno-kredytowej, a staje się poplecznikiem określonej grupy (lichwiarzy).

Cech kleptokratycznych można doszukać się w rekomendacjach niektórych międzynarodowych organizacji finansowych, których efektem

zwykle jest doprowadzenie do trwałego zadłużenia całych państw u ponadnarodowych komercyjnych instytucji finansowych.

## Bezpieczeństwo informacyjne w modelu politokratycznym

---

Zgodnie z definicją przyjętą w politologii demokracja jest systemem, w którym państwo reprezentuje interesy całego społeczeństwa, wszystkich obywateli. Naczelnym zadaniem państwa jest bezpieczeństwo całego społeczeństwa we wszystkich wymienionych wcześniej aspektach. Prawo i stosujący to prawo aparat państwa zapewniają jednakowe bezpieczeństwo wszystkim członkom społeczeństwa. W autentycznej politokracji istnieje swego rodzaju *klauzula najwyższego uprzywilejowania* dla *wszystkich* obywateli, obejmująca wszystkie sfery bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa osobistego, społecznego, ekonomicznego, ekologicznego, informacyjnego, równego dostępu do edukacji, ochrony zdrowia, partycypacji w kulturze, korzystania ze wszelkich usług społecznych i innych dóbr publicznych.

System politokratyczny oparty jest na zasadzie aktywnego współuczestnictwa wszystkich obywateli, całego społeczeństwa, wszystkich podmiotów gospodarczych i społecznych w działaniach mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa we wszystkich aspektach.

Problemem, jaki w sposób ciągły muszą rozwiązywać organy władzy i administracji państwowej działające w warunkach ograniczonych środków, jest określenie poziomu bezpieczeństwa oraz metod ich zapewnienia dla całego społeczeństwa, wszystkich grup społecznych przy różnorodności potrzeb, zmienności zagrożeń bezpieczeństwa, współuczestnictwa społeczeństwa w zapewnieniu zrównoważonego bezpieczeństwa.

Podstawą politokracji jest właściwy społeczny ład informacyjny, który zapewnia *symetrię informacyjną* wszystkich podmiotów: różnych grup obywateli, podmiotów gospodarczych i społecznych, aparatu państwa. Ta symetria informacyjna jest warunkiem również demokracji.

Państwo o modelu politokratycznym jest przedmiotem ciągłych ataków ze strony wewnętrznych i zewnętrznych grup interesów, dla których model autokratyczny lub kleptokratyczny są modelami korzystniejszymi. Dlatego warunkami rzeczywistej politokracji (i demokracji) jest państwo silne dzięki dobremu prawu, sprawnemu aparatowi państwa, dzięki wiedzy i aktywności politycznej i społecznej swoich obywateli oraz etyki osób, którym powierzono władzę w wyniku



demokratycznych procedur. Gdy w politokracji zabraknie któregoś z tych warunków, państwo demokratyczne szybko może być przekształcone w model autokratyczny, kleptokratyczny lub model mieszany, mimo zachowania procedur właściwych demokracji.

Państwo demokratyczne oparte na politokratycznym modelu bezpieczeństwa informacyjnego powinno być na tyle silne, aby mogło przeciwstawić się ciągłym atakom ze strony grup autokratycznych i kleptokratycznych. Walka sił autokratycznych i kleptokratycznych z politokracją, a przez to z rzeczywistą demokracją, toczy się przede wszystkim w sferze informacyjnej. Przejęcie kontroli nad informacją i uzyskanie monopolu na dystrybucję informacji za pomocą środków masowego przekazu jest nie tylko warunkiem przejścia i utrzymania władzy, lecz także daje możliwości kształtowania modelu społeczno-gospodarczego i świadomości społecznej.

## Wpływ technologii informacyjnych na bezpieczeństwo informacyjne w różnych modelach polityczno-gospodarczych

---

O sprawności państwa i struktur ponadpaństwowych decyduje społeczny ład informacyjny i jego praktyczna realizacja przy wykorzystaniu współczesnych technologii informacyjnych. Przy syntezie modelu polityczno-gospodarczego należy brać pod uwagę model społecznego ładu informacyjnego, jaki realizują władze i administracja państwa lub organizacje międzynarodowe, a w szczególności następujące kryteria:

- rzeczywista hierarchia społecznych funkcji informacji realizowana przez organy państwa i organizacji międzynarodowych,
- zakres wzajemnych praw i obowiązków informacyjnych obywateli, podmiotów, organów państwa i organizacji międzynarodowych oraz sposób ich realizacji w praktyce,
- zakres i sposób realizacji ekonomicznych funkcji informacji,
- asymetria informacyjna między obywatelami, jednostkami organizacyjnymi, organami państwa, organizacjami międzynarodowymi, jej wielkość, struktura i skutki wynikające z luki informacyjnej oraz polityka państwa i organizacji międzynarodowych w odniesieniu do luki informacyjnej,
- polityka w dziedzinie kontroli jakości informacji,



- polityka w dziedzinie tworzenia i rozwoju infrastruktury informacyjnej społeczeństwa i gospodarki, w tym zakres informacji dostępny jako dobro publiczne.

Realizacja wymienionych wyżej zadań przez państwa i organizacje międzynarodowe przesądza o rzeczywistym modelu polityczno-gospodarczym. Prawidłowa identyfikacja rzeczywistego modelu pozwala na analizę i wyjaśnienie wielu zjawisk w dziedzinie informacji i komunikacji społecznej, które przy innej identyfikacji mogłyby wydawać się anomaliami lub nawet patologiami. Regulacje prawne sprawdzające się w jednym modelu społeczno-gospodarczym państwa wprowadzone w innym modelu okazać się mogą ich zaprzeczeniem. To, co jest patologią w jednym modelu państwa, okazuje się rozwiązaniem właściwym, sankcjonowanym przez prawo w innym modelu państwa<sup>6</sup>.

Na modele polityczno-gospodarcze państw i organizacji międzynarodowych istotny wpływ mają nowoczesne technologie informacyjne. Technologie te zmieniają zasadniczo instrumenty, jakimi posługuje się państwo, realizując swoje cele wynikające z modelu społeczno-gospodarczego kraju. Współczesne technologie informacyjne stworzyły aparatowi państwa techniczne i informacyjne możliwości sterowania indywidualnymi procesami społecznymi, ekonomicznymi, politycznymi ze szczebla centralnego. Technologie informacyjne umożliwiają znacznie głębszy, bardziej precyzyjny i kompleksowy interwencjonizm instytucjonalny, aniżeli było to możliwe w warunkach tradycyjnych technologii zarządzania informacją.

Procesom kształtowania się modeli polityczno-gospodarczych w warunkach współczesnych technologii informacyjnych w wielu krajach towarzyszą specyficzne zjawiska informacyjne, takie jak:

---

<sup>6</sup> Np. zinstytucjonalizowana cenzura prewencyjna i represyjna jest sprzeczna z modelem państwa demokratycznego, ale w modelu autokratycznym jest jedną z ważnych instytucji państwowych. Jest też pożyteczna w pewnym zakresie w państwie kleptokratycznym. Informacja ekonomiczna jako dobro publiczne należne jest niedopuszczalna w modelu kleptokratycznym, zagraża bezpieczeństwu państwa kleptokratycznego; ale w modelu politokratycznym stanowi podstawę ładu ekonomicznego i politycznego. Korupcja, kradzież mienia publicznego przez wyprowadzanie majątku z przedsiębiorstw państwowych do firm prywatnych, są patologiami w modelu politokratycznym, w pewnym zakresie są także patologiami w modelu autokratycznym, ale w modelu kleptokratycznym mogą okazać się rozwiązaniami systemowymi sankcjonowanymi i chronionymi przez prawo.

- totalna identyfikacja, ewidencjonowanie, rejestracja wszystkich obiektów, procesów i zdarzeń zachodzących w państwie, a także poza nim, gromadzenie wszelkich informacji, które mogą okazać się użyteczne dla państwa i jego organów;
- instrumentalizacja prawa zgodnie z naczelnym celem państwa, polegająca na wykorzystywaniu prawa stanowionego jako instrumentu do podejmowania jednorazowych decyzji i sterowania informacyjnego społeczeństwem i gospodarką; proces stanowienia prawa staje się więc elementem procesu podejmowania jednostkowych decyzji, a samo prawo jest instrumentem operatywnego sterowania w konkretnych sytuacjach<sup>7</sup>;
- kompleksowa „kauzyperdyzacja” prawa, to znaczy zastępowanie interpretacji społecznej lub gospodarczej reguł prawa przez lingwistyczną interpretację tekstu aktu prawnego przez prawników ekstremalnie niekompetentnych merytorycznie, nieznających lub nierozumiejących procesów społecznych i ekonomicznych regulowanych przez prawo;
- kwantyfikacja i formalizacja procedur decyzyjnych utrwalana w aktach prawnych, to znaczy zastępowanie merytorycznej, jakościowej analizy i oceny sytuacji społecznej lub gospodarczej przez wzory matematyczne, do których podstawia się wyniki pewnych pomiarów, np. wskaźniki statystyczne;
- algorytmizacja (w istocie – prymitywna algebraizacja) procesów podejmowania decyzji politycznych i gospodarczych, w tym decyzji podejmowanych przez najwyższe organy władzy oraz decyzji organów administracji państwowej na podstawie formuł algebraicznych, często wmontowanych w teksty aktów prawnych. Zwykle decyzja zapada w wyniku obliczenia algebraicznej większości w głosowaniach w parlamentach, radach i innych ciałach kolegialnych, niekiedy kilkuosobowych.

Przyczyn wymienionych wyżej zjawisk zakłócających procesy społeczne i ekonomiczne można doszukiwać się w głębokim interwencjonizmie instytucjonalnym, który obecnie jest zjawiskiem powszechnym,

---

<sup>7</sup> Na przykład, uchwała się w parlamencie akt rangi ustawy po to, aby mogła być dokonana jednorazowa transakcja, aby można było dokonać konkretnej zmiany obsady personalnej, czy po to, aby konkretne osoby mogły skorzystać z ulgi podatkowej.

niezależnie od deklarowanego werbalnie liberalizmu. W wielu krajach i w wielu dziedzinach interwencjonizm ten ma zasięg globalny i totalny.

W praktyce niewielkie są obszary życia społecznego i ekonomicznego, które nie byłyby objęte interwencjonizmem różnych instytucji, w tym państwa. Organy państwa regulują tak wiele szczegółowych sytuacji, że nie jest technicznie możliwe merytoryczne rozpatrywanie spraw, lecz procesy decyzyjne w sektorze publicznym, zwłaszcza w administracji publicznej, polegają na realizacji zalgorytmizowanych procedur przez urzędników. Dlatego w aktach prawnych wprowadza się, nie zawsze uzasadnione merytorycznie, a często w ogóle niepasujące do wielu konkretnych sytuacji, formuły algebraiczne, dzięki którym proces podejmowania decyzji administracyjnych daje się zalgorytmizować, a generowanie informacji decyzyjnej polega na przetwarzaniu danych w komputerze zgodnie z ustalonym algorytmem. Dogmatyczna wiara w to, że statystyczna większość „ma rację”, prowadzi nawet do podejmowania decyzji w trybie głosowania, w którym bierze udział trzech uczestników, a decyzja jest podejmowana stosunkiem głosów 2:1. Elementarna wiedza statystyczna określa tymczasem minimalną liczbę obserwacji (*głosujących*), przy której można obliczać wskaźniki struktury (używać pojęcia *większości*) na minimum 30–40 obserwacji. A i wtedy statystyczna większość nie zawsze musi mieć rację.

Dzięki takiej prymitywnej algebraizacji procedur decyzyjnych procesy decyzyjne stają się pozornie obiektywne, przy tym proste, tanie i szybkie, a przede wszystkim całkowicie bezpieczne dla decydentów z punktu widzenia formalno-prawnego i odpowiedzialności politycznej lub etyczno-moralnej. W procesie „głosowania” znika indywidualna odpowiedzialność za podejmowane decyzje.

Im bardziej głęboki, globalny i totalny jest interwencjonizm instytucjonalny, w tym mniejszym stopniu procesy decyzyjne oparte są na przesłankach merytorycznych, a w większym stopniu następuje algebraizacja procesów decyzyjnych w państwie, w gospodarce, a także w skali międzynarodowej. Wiele przykładów algebraizacji procesów decyzyjnych w skali międzynarodowej możemy znaleźć w dyrektywach Unii Europejskiej i w rezolucjach ONZ.

Dla modelu polityczno-gospodarczego istotne znaczenie ma sposób realizacji przez państwa i organizacje międzynarodowe podstawowych społecznych funkcji informacji. Są to:

- 1) odwzorowanie rzeczywistości,
- 2) tworzenie zasobów wiedzy,

- 3) podejmowanie decyzji,
- 4) sterowanie,
- 5) konsumpcja.

Organy państwa mogą przez stanowienie prawa i praktykę jego egzekucji określać hierarchię funkcji informacji w społeczeństwie i gospodarce. Hierarchia ta może być zmieniana w czasie, może być różna dla różnych zbiorów informacji, dla różnych systemów informacyjnych i podmiotów gospodarczych. Na przykład, państwo może zapewnić priorytet funkcji odwzorowania rzeczywistości wprowadzając sankcje prawne za przekazywanie lub upowszechnianie informacji fałszywych, nakazując wyraźne zaznaczenie faktu, że dana informacja nie odwzorowuje rzetelnie rzeczywistości (np. reklama, fikcja literacka). Może jednak nadać tej funkcji niższy szczebel w hierarchii, tolerując upowszechnianie wiadomości dezinformujących ludzi lub podmioty wskutek nazbyt liberalnego prawa bądź praktyki politycznej lub orzecznictwa sądowego.

Tolerowanie przez wymiar sprawiedliwości i administrację publiczną *faktów prasowych*, nierzetelnej reklamy, brak dostępu do szczegółowych interpretacji prawa (tzw. prawo powielaczowe), to przykłady świadczące o tym, że funkcja odwzorowania rzeczywistości w państwie nie znajduje się na pierwszym miejscu, lecz na niższych szczeblach hierarchii. Z kolei preferencje finansowe dla kwalifikowanych systemów informacji naukowej, technicznej, ekonomicznej i politycznej, dla wydawców literatury naukowej i fachowej, wspieranie finansowe bibliotek publicznych, działalności oświatowej i badań naukowych dowodzi, że wysokie szczeble w hierarchii przyznaje się funkcji tworzenia zasobów wiedzy i funkcji odwzorowania rzeczywistości przez informacje znajdujące się w publicznym obiegu, dostępne jako dobra publiczne.

Z kolei dominacja programów rozrywkowych w publicznych systemach informacyjnych utrzymywanych przez państwo z podatków lub danin (np. w telewizji publicznej utrzymywanej z daniny zwanej eufemistycznie abonamentem radiowo-telewizyjnym) lub niskie opodatkowanie wydawnictw i prasy „rozrywkowej” i „kolorowej” świadczy o tym, że priorytet w polityce informacyjnej państwo przyznaje konsumpcyjnej funkcji informacji, zapewne kosztem funkcji tworzenia zasobów wiedzy, odwzorowania rzeczywistości, informacji do podejmowania decyzji przez obywateli.

Państwo i organizacje międzynarodowe prowadzą mniej lub bardziej aktywną politykę w zakresie realizacji funkcji ekonomicznych innych

informacji. Na przykład, państwo może aktywnie włączać się w tworzenie informacyjnego zasobu ekonomicznego kraju rozwijając edukację szkolną i edukację permanentną, finansując systemy informacji naukowej, sieci biblioteczne, wydawnictwa naukowe. Może za priorytet uznać znaczenie informacji jako czynnika wytwórczego, angażując środki publiczne w rozwijanie systemów informacji technicznej, handlowej, angażując się w akcje promocji kraju na rynkach międzynarodowych.

Państwo może uznać za ważne tworzenie infrastruktury informacyjnej wspomagającej działalność organów władzy i administracji, podmiotów gospodarczych, ułatwiających i pomagających obywatelom. Państwo także decyduje, jaki zakres informacji powinien być dostępny wszystkim jako dobro publiczne, a jaki zakres informacji ma być produkowany i udostępniany jako towar na rynku. Czy dobrem publicznym ma być ważna informacja ekonomiczna, polityczna, społeczna, kulturalna czy informacja konsumpcyjna? Jeżeli jednak państwo traktuje swoich obywateli jak cesarze rzymscy plebs, to może uznać, że najważniejsza jest konsumpcyjna funkcja informacji, innymi słowy dostarczenie ludziom rozrywki (*circenses*). W takim modelu państwa *mass media* finansowane ze środków publicznych lub wspierane w inny sposób przez państwo (np. przez ulgi podatkowe, preferencyjne kredyty) produkują masowo miernej jakości rozrywkę wypierającą inne rodzaje informacji społecznie użyteczne – polityczną, gospodarczą, naukową, edukacyjną.

*Cechą sprawnego państwa jest minimalizacja obciążeń informacyjnych wszystkich podmiotów: obywateli i jednostek organizacyjnych.* Istotą tego kryterium dla modelu państwa jest określenie, czy i w jakim zakresie państwo przerzuca na obywateli i jednostki organizacyjne obowiązki informacyjne wynikające z funkcji organów państwa, a w jakim zakresie samo realizuje te obowiązki. Przykładem przerzucania obowiązków informacyjnych państwa na obywateli w Polsce jest regulacja prawna zobowiązująca obywateli do przechowywania we własnym zakresie, i to zwykle przez dziesiątki lat, dokumentów wpłat na ubezpieczenia emerytalne. Na dodatek większość ubezpieczonych o tym obowiązku nie wie, bo nie zostali poinformowani bezpośrednio.

W warunkach globalizacji wielkie znaczenie dla tworzenia informacyjnych podstaw systemów polityczno-gospodarczych mają organizacje międzynarodowe. Ich dyrektywy, rekomendacje lub standardy informacyjne mogą sprzyjać budowaniu symetrii informacyjnej niezbędnej w każdej demokracji oraz przestrzeganiu hierarchii społecznych funkcji

informacji, albo sprzyjać tworzeniu i utrwalaniu systemów autokratycznych bądź kleptokratycznych wskutek propagowania standardów informacyjnych budujących asymetrię informacyjną i hierarchię społecznych funkcji informacji nadającą priorytet funkcjom sterującym i konsumpcyjnym, a eliminującą odwzorowanie rzeczywistości.

W świetle powyższych rozważań uzasadnione jest twierdzenie, że powszechne społeczne bezpieczeństwo informacyjne według modelu demokratycznego jest warunkiem realizacji bezpieczeństwa we wszystkich innych dziedzinach życia społecznego, politycznego i ekonomicznego.

## Infrastruktura informacyjna państwa jako warunek bezpieczeństwa w warunkach globalizacji

---

### Warstwy infrastruktury informacyjnej państwa

W społeczeństwach demokratycznych państwo bierze na siebie odpowiedzialność za realizację prawa obywatela do informacji. W rozwiniętych gospodarczo państwach demokratycznych ukształtowała się bogata *infrastruktura informacyjna społeczeństwa, gospodarki i państwa*. Infrastruktura informacyjna jest utrzymywana i rozwijana przy aktywnym udziale organów państwa i innych instytucji publicznych oraz przy wykorzystaniu środków publicznych.

Infrastrukturę informacyjną państwa, społeczeństwa i gospodarki stanowi kompleks norm informacyjnych oraz instytucji, organizacji i systemów informacyjnych, których zadaniem jest gromadzenie, przechowywanie, udostępnianie potrzebnej informacji, odpowiadającej określonym kryteriom jakościowym obowiązującym w danym społeczeństwie, państwie i gospodarce.

Na infrastrukturę informacyjną składają się między innymi: system oświaty publicznej, system środków masowej informacji (tzw. *mass media*), systemy informacji naukowo technicznej, prawnej i organizacyjnej, systemy biblioteczne, statystyka publiczna, służby i serwisy informacyjne instytucji i organizacji publicznych: administracji rządowej i samorządowej, ubezpieczenia społeczne, pomocy społecznej, biur pracy, wymiaru sprawiedliwości, służb podatkowych, celnych, instytucji samorządu gospodarczego, związków zawodowych, organizacji politycznych i społecznych.



Podstawowa część społecznej infrastruktury informacyjnej jest tworzona przez państwo. Państwo określa także normy informacyjne dla większości tych segmentów infrastruktury informacyjnej, które nie są zarządzane przez organy państwa. Część społecznej infrastruktury informacyjnej współtworzą i utrzymują organizacje niepaństwowe.

W praktyce możemy obserwować różne formy i zakres angażowania się państwa w kształtowanie infrastruktury informacyjnej. W niektórych krajach władza państwowa zastrzega sobie monopol na normy, podmioty, procesy i systemy informacyjne o charakterze infrastrukturalnym. W państwach totalitarnych monopol państwa w dziedzinie infrastruktury informacyjnej jest traktowany jako jeden z warunków utrzymania się systemu politycznego.

W innych krajach państwo zastrzega sobie kontrolę nad niektórymi segmentami infrastruktury informacyjnej: nad niektórymi środkami masowego przekazu (np. licencje na wydawanie wysokonakładowej pracy, na radio i telewizję), niektórymi normami informacyjnymi (np. prawo prasowe, język urzędowy, klasyfikacje, nomenklatury towarów obowiązujące w handlu), niektórymi systemami informacyjnymi (np. statystyka publiczna, rejestry ludności, działek, podmiotów gospodarki narodowej).

W warunkach nowoczesnych technologii informacyjnych i postępującej globalizacji procesów informacyjnych obserwujemy coraz głębszą ingerencję państwa lub instytucji ponadpaństwowych w infrastrukturę informacyjną. Ta ingerencja postępuje ciągle, mimo że mogłoby się wydawać, że w warunkach współczesnej gospodarki rynkowej mamy do czynienia z wycofywaniem się państwa z kształtowania infrastruktury informacyjnej.

Obecnie w wielu krajach, zwłaszcza krajach o gospodarce rynkowej, zauważyć można tendencję do przekazywania przez organy państwa gestii do części infrastruktury informacyjnej tzw. organizacjom pozarządowym, organizacjom społecznym, a nawet przedsiębiorstwom działającym na zasadach komercyjnych. Jednym z segmentów tej infrastruktury jest rynek informacyjny, w tym rynek usług informacyjnych, obsługujących w szczególności potrzeby podmiotów prowadzących działalność gospodarczą oraz informacyjne potrzeby obywateli jako pracowników.

Tej tendencji nie można się podporządkowywać bezkrytycznie. Trzeba widzieć, że w warunkach globalnych rynków informacyjnych tendencja



ta może oznacza, że miejsce państwa jako instytucji kształtującej infrastrukturę informacyjną przejmują ponadpaństwowe organizacje, które zwykle są podporządkowane innym państwom. A to stanowi bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa informacyjnego kraju.

Niektóre kraje „liberalizację” w dziedzinie infrastruktury informacyjnej biorą za dobrą monetę, za atrybut demokracji i wolności. I tak, obserwowany w niektórych krajach o gospodarce rynkowej, w tym także w Polsce, trend do wycofywania się organów państwa z utrzymania niektórych segmentów społecznej infrastruktury informacyjnej wynika zwykle z dążenia władzy państwowej do minimalizacji kosztów utrzymania społecznej infrastruktury informacyjnej, a przede wszystkim do ograniczenia finansowania jej z budżetu państwa. Tendencja ta może być uzasadniona tylko wtedy, gdy dzięki włączeniu podmiotów komercyjnych w zarządzanie infrastrukturą informacyjną poprawia się efektywność ekonomiczna zarządzania informacją, a przy tym, jeżeli nie prowadzi to do pogorszenia dostępności obywateli do informacji jako dobra publicznego, zwłaszcza do zagrożenia obywatelskich praw do informacji w danym kraju.

Demokratyczne państwo obywatelskie nie może zdejmować z siebie odpowiedzialności za społeczny ład informacyjny i za infrastrukturę informacyjną. Jest to niezbywalny obowiązek państwa.

Należy zauważyć, że państwa silne, o utrwalonych tradycjach demokratycznych nie dają się nabrać na slogan urynkowienia infrastruktury informacyjnej i liberalizacji. Kraje najwyższej rozwinięte, zwłaszcza wielkie państwa decydujące o polityce światowej, nie tylko nie ograniczają, lecz wręcz przeciwnie, rozszerzają aktywne kształtowanie przez państwo infrastruktury informacyjnej, finansowanie rozwoju i utrzymania infrastruktury informacyjnej państwa i gospodarki ze środków publicznych (rządowych, samorządowych, za pośrednictwem polityki fiskalnej), niezależnie od stopnia urynkowienia gospodarki i liberalizacji polityki ekonomicznej.

Natomiast naiwni „neofici gospodarki rynkowej”, np. państwa Europy Środkowej i Wschodniej, często bezmyślnie niszczą swoją infrastrukturę informacyjną zbudowaną w warunkach gospodarki centralnie sterowanej, traktują ją jako balast „realnego socjalizmu”, zamiast dostosować jej funkcjonowanie do nowych warunków ekonomicznych.

Infrastrukturę informacyjną państwa tworzą:

- normy informacyjne,
- zasoby informacji,
- systemy informacyjne,
- instytucje informacyjne,
- systemy organizacyjno-techniczne gromadzenia, przechowywania, przetwarzania i przekazywania informacji,

warunkujące funkcjonowanie państwa i jego organów, systemów informacyjnych obsługujących procedury administracyjne oraz współdziałanie obywateli i podmiotów społecznych i gospodarczych w realizacji tych procedur.

Prawidłową infrastrukturę informacyjną charakteryzuje integralność wszystkich jej warstw, którą zapewnia stosowanie wspólnych, jednolitych norm informacyjnych, oparcie zasobów i systemów użytkowych na bazowych rejestrach pierwotnych oraz interoperacyjność i wymiana informacji między wszystkimi systemami, służąca optymalnej realizacji administracyjnych procedur.

## Główne funkcje infrastruktury informacyjnej państwa

Infrastruktura informacyjna demokratycznego państwa obywatelskiego powinna realizować następujące funkcje:

- Zapewnić społeczny ład informacyjny w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym przez minimalizację asymetrii informacyjnej między państwem i jego organami, obywatelami i jednostkami organizacyjnymi prowadzącymi działalność społeczną i gospodarczą;
- Zapewnić bezpieczeństwo informacyjne kraju: państwa, społeczeństwa, obywatela, gospodarki, w szczególności ochronę przed informacją niespełniającą wymaganych kryteriów jakościowych<sup>8</sup>;

---

<sup>8</sup> Przykładem ogólnościatowej inicjatywy, która wydawać się mogła początkowo ciekawa, a jest klinicznym wręcz przykładem celowego upowszechniania informacji nierespektujących jakichkolwiek norm jakościowych, stała się Wikipedia, czyli – jak się reklamuje – *encyklopedia tworzona przez internautów*. Podobieństwo leksykalne słów *encyklopedia* i *wikipedia* może wprowadzać w błąd użytkowników nieświadomych tego, że ów zbiór haseł i definicji nie respektuje żadnych jakościowych standardów informacyjnych. Nazywanie go encyklopedią jest zwykłym

- Zapewnić obywatelowi warunki informacyjne korzystania z jego praw: wiedza obywatelska i publiczna metainformacja prawna i proceduralna;
- Zapewnić warunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego przez dostarczanie obywatelom szerokiego zakresu usług jako dóbr publicznych;
- Ograniczać *etatyzm* dzięki przejrzystości, optymalizacji i – gdzie to celowe i możliwe – algorytmizacji procedur administracyjnych;
- Usprawniać dostarczanie usług społecznych i dóbr publicznych przez administrację i inne jednostki realizujące zadania publiczne;
- Eliminować zbędne procedury administracyjne lub ich zbędne części, upraszczać procedury administracyjne przez minimalizację redundancji poprzez jednorazowe pierwotne zbieranie informacji i wymianę informacji w ramach całego sektora publicznego;
- Minimalizować koszty procedur administracyjnych dla wszystkich ich uczestników przez standaryzację, zasadę „zero redundancji” oraz wybór optymalnych źródeł pozyskiwania informacji pierwotnej dla potrzeb procedur administracyjnych;
- Zapewnić obywatelom, jednostkom organizacyjnym i aparatowi państwa dostęp do światowych zasobów wiedzy;
- Umacniać pozycję polityczną i ekonomiczną kraju w globalnej, otwartej gospodarce opartej na wiedzy.

---

nadużyciem. W *wikipedii* można zamieszczać dowolne błędy, bzdury, kłamstwa, oszczerstwa, formułować nieoparte niczym oceny instytucji lub osób, a nawet zamieszczać informacje mogące upowszechniać fałszywe, szkodliwe społecznie stereotypy społeczne, ekonomiczne lub narodowościowe. Organizatorzy tej akcji zabezpieczają się przed ewentualną odpowiedzialnością za upowszechnienie złych jakościowo informacji przez *deklarację zrzeczenia się odpowiedzialności* zamieszczoną na stronie WWW oraz deklaratywnie liczą na obiektywizm, neutralność, profesjonalizm osób wprowadzających informacje (w zasadach zapisanych w *portalu wikipedystów*). Mimo zapewnień, że hasła redagują rzekomo *sami internauci*, można jednak zaobserwować redagowanie, a w przypadku haseł z zakresu problematyki społecznej lub politycznej – być może cenzurowanie niektórych haseł z pozycji kosmopolityczno-lewackich. Niepokojące jest, że na *wikipedię* powołują się w swoich publikacjach nawet pracownicy naukowcy, zwłaszcza młodzi (doktoranci). Inicjatywy takie jak *wikipedia*, upowszechniające informacje z pozoru naukowe, ale bez jakiegokolwiek kontroli jakości, zagrażają społecznemu ładowi informacyjnemu nie tylko w skali kraju, ale nawet w skali globalnej. A na stronach o leksykalnie zbliżonym adresie pojawiają się teksty wprost zagrażające społecznemu ładowi informacyjnemu – zob. pojawiający się na stronie [WWW.wikipedia.org.pl](http://WWW.wikipedia.org.pl) adres [www.polandpoland.com](http://www.polandpoland.com) (anglojęzyczna strona sponsorowana – przez kogo i dlaczego – nie wiadomo), pod którym prezentowane są treści trące prymitywnym antypolonizmem, wręcz obłąkanym polakożerstwem.

## Podstawowe kierunki modernizacji infrastruktury informacyjnej państwa

Podstawowe kierunki rozwoju infrastruktury informacyjnej państwa, które w aktualnych warunkach należałoby przyjąć jako priorytetowe, to:

- Przelamanie autonomizacji systemów informacyjnych obsługujących procedury administracyjne przez:
  - stosowanie obligatoryjnych wspólnych standardów informacyjnych we wszystkich systemach informacyjnych sektora publicznego,
  - obowiązek wymiany informacji, minimalizację pierwotnego zbierania informacji od obywateli i przedsiębiorców,
  - zakaz żądania informacji od obywateli i przedsiębiorców, jeżeli informacja istnieje w którymkolwiek z systemów informacyjnych administracji;
- Opracowanie i upowszechnienie kompleksu standardów informacyjnych obligatoryjnych dla całego sektora publicznego;
- Wdrożenie trzech bazowych systemów identyfikacji jako jedynych pierwotnych systemów referencyjnych dla całego sektora publicznego. Zakaz tworzenia innych systemów identyfikacyjnych osób, jednostek organizacyjnych i jednostek terytorialnych jako rejestrów pierwotnych. Chodzi o bazowe, pierwotne rejestry:
  - osób fizycznych,
  - jednostek organizacyjnych (osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej),
  - jednostek terytorialnego podziału kraju;
- Aktualizacja danych w całej infrastrukturze informacyjnej państwa przez *urzędy pierwszego kontaktu* za pośrednictwem bazowych rejestrów referencyjnych;
- *Sukcesywny* audyt wyspecjalizowanych rejestrów i ewidencji urzędowych i określenie metod, zakresu i trybu ich re-informatyizacji;
- *Sukcesywny* audyt procedur administracyjnych, w pierwszej kolejności procedur powszechnych, których uczestnikami są obywatele i przedsiębiorstwa i określenie metod, zakresu i trybu ich modyfikacji i uproszczenia;
- Przegląd dotychczas wydanych aktów prawnych regulujących zarządzanie informacją w państwie pod kątem zgodności z wymogami infrastruktury informacyjnej państwa;

- Wprowadzenie obowiązku zapewnienia spójności komponentów informacyjnych we wszystkich aktach prawnych, w tym także aktach wykonawczych (zarządzeniach) z normami informacyjnymi i rejestrami referencyjnymi. Obligatoryjne opiniowanie komponentów informacyjnych zawartych w projektach aktów prawnych z punktu widzenia ich niesprzeczności i spójności z koncepcją infrastruktury informacyjnej państwa;
- Wdrożenie i zapewnienie powszechnego dostępu do bazy norm informacyjnych obowiązujących w sektorze publicznym;
- Uruchomienie serwisów i usług informacyjnych dostępnych obywatelom i organizacjom jako dobro publiczne, w tym w szczególności informacji:
  - prawnej i organizacyjnej,
  - społecznej i politycznej,
  - naukowo-technicznej i ekonomicznej,
  - techniczno-handlowej,
  - normalizacyjnej,
  - statystycznej,
  - alertowej,
  - lokalnej;
- Uruchomienie portalu sektora publicznego, zawierającego m.in.
  - standardy informacyjne obligatoryjne i rekomendowane dla sektora publicznego (włącznie z standardowymi komunikatami XML-owymi),
  - metainformację (informację o informacji) administracyjną,
  - parainformację administracyjną (informację o procedurach administracyjnych obsługującą dostęp do procedur);
- Zapewnienie powszechnej dostępności nowoczesnych technologii informacyjnych, w tym dostępu do zasobów informacyjnych przez Internet, dzięki m.in. bogatej ofercie informacyjnej zachęcającej do korzystania z publicznych baz danych dostępnych w Internecie jako usługa publiczna oraz preferencjom podatkowym;
- Edukacja społeczeństwa w zakresie korzystania z infrastruktury informacyjnej państwa w trybie szkolnym;
- Przeprowadzenie audytu systemów informacyjnych, w pierwszej kolejności systemu podatkowego, ubezpieczeń społecznych, ubezpieczeń zdrowotnych, systemu informacyjnego obsługującego dopłaty bezpośrednie dla rolnictwa, ewidencji pojazdów i kierowców, systemu meldunkowego, rejestrów ogólnokrajowych prowa-

dzonych przez sądy i określenie trybu ich re-informatyzacji w celu wdrożenia standardów informacyjnych, określenia funkcji urzędu pierwszego kontaktu oraz wdrożenia w nich korzystania z bazowych rejestrów referencyjnych;

- Re-informatyzacja powinna obejmować przekształcenie systemów informacyjnych administracji z biernych (tzn. nakładających obowiązki informacyjne na obywateli i przedsiębiorców), w systemy aktywne (tzn. inicjujące procedury w oparciu o uzyskane informacje aktualizujące z urzędów pierwszego kontaktu). Wprowadzenie obowiązku udostępniania informacji o procedurach i precedensach decyzyjnych w tych systemach jako informacji publicznej.

Polska może i powinna wnieść swój wkład do usprawnienia infrastruktury informacyjnej Unii Europejskiej. Rozwiązania unijne także wymagają modernizacji i zmian. Oparte są one często na doświadczeniach jednego kraju członkowskiego, który w danym momencie był najbardziej zaawansowany w jakiejś dziedzinie informatyzacji swojej infrastruktury informacyjnej i wykazywał aktywność na forum instytucji europejskich. Wiedza i doświadczenie naszych informatyków, którzy potrafią realizować sprawne systemy informatyczne w bardzo trudnych warunkach, mogłaby być wartościowym wkładem Polski w usprawnienie infrastruktury informacyjnej Unii Europejskiej.

## Bibliografia

---

- Bocian A. (red.) (2012). *Globalizacja, polityka, etyka*. Białystok: Uniwersytet w Białymstoku.
- Ciborska E. (2001). *Marketingowe funkcje mediów*. Ciechanów: Wyższa Szkoła Humanistyczna w Pułtusku i Ciechanowie.
- Ivanov W. (2010). *Teoria gosudarstwa*, Moskwa: Gosudarstwiennyj Uniwersitet Wysszaja Ekonomiceszkaja Szkoła.
- Kieżun W. (2012). *Drogi i bezdroża polskich przemian*. Warszawa: EKOTV.
- Kisielnicki J. i in. (red.) (2003). *Informatyka w gospodarce globalnej*. Warszawa: WNT.
- Kreamer K. i in. (1986). *Datawars*. New York: Columbia University Press.
- Oleński J. (2006). *Infrastruktura informacyjna państwa w globalnej gospodarce*. Warszawa: Nowy Dziennik.

Sienkiewicz P. i Nowak J. (red.) (2008). *Spółeczeństwo informacyjne – krok naprzód, dwa kroki wstecz*. Katowice: PTI.

Szewczyk A. (2006). *Oblicza ubóstwa w społeczeństwie informacyjnym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Szewczyk A. (red.) (2004). *Informacja – dobra czy zła nowina*. Szczecin: Uniwersytet Szczeciński.



**Witold Mikułowski**

---

**ADMINISTRACJA PUBLICZNA W RZĄDOWEJ  
STRATEGII „SPRAWNEGO PAŃSTWA”  
NA LATA 2013–2020  
(WYBRANE PROBLEMY I PERSPEKTYWY WDRAŻANIA)**

---

**Wstęp**

---

W roku 2002 otrzymałem od dr. Jerzego Kubina zaproszenie do udziału w konferencji pt. „Dobre Państwo” organizowanej w ramach seminarium Krytycznej Teorii Organizacji, którym kierował prof. Witold Kieżun. Moje wystąpienie na tej konferencji dotyczyło wówczas jednego z aspektów „dobrego państwa”, mianowicie istnienia dobrze zorganizowanej i sprawnie działającej cywilnej służby publicznej (Mikułowski, 2004: 77–111), która jest niewątpliwie ważnym instrumentem systemu rządzenia krajem.

Tak się złożyło, że osiem lat później miałem okazję do zajęcia się problemem sprawności naszego państwa w szerszym zakresie, jako konsultant i koordynator niewielkiej, 3-osobowej ekipy ekspertów<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Członkami tej ekipy, poza autorem tego opracowania, byli dr Olgierd Anusewicz – ekspert w dziedzinie komunikacji i mgr Sławomir Wysocki, ekspert w dziedzinie administracji. Udział tych ekspertów w pracach nad opracowaniem tej strategii był ograniczony w czasie (od 1 kwietnia do końca lipca 2010 roku). Zaczął się on już po opracowaniu wstępnej koncepcji tego dokumentu i zakończył się na opracowaniu jego wstępnej wersji. Eksperti ci już potem nie byli konsultowani na dalszych etapach rozwoju i ostatecznej finalizacji tego dokumentu.

zaangażowanych przez ówczesne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji do udziału w pracach nad przygotowywanym wówczas rządowym projektem strategii „Sprawne Państwo”. Rolą naszej ekipy było wsparcie toczących się już od pewnego czasu prac grupy zadaniowej złożonej z ekspertów wewnętrznych, reprezentujących zainteresowane ministerstwa i urzędy centralne oraz Ogólnopolską Federację Organizacji pozarządowych<sup>2</sup>. Rezultatem naszego udziału było sformułowanie pierwszego projektu tej strategii<sup>3</sup>. W wyniku zmian w kompozycji rządu prace nad tym projektem przejęło później utworzone w roku 2011 Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji<sup>4</sup>. W sumie proces prac nad projektem strategii „Sprawne Państwo 2020” trwał prawie 3 lata i dokument ten doczekał się ostatecznej akceptacji przez Rząd dopiero w lutym 2013 roku<sup>5</sup>.

Celem tego opracowania jest próba ogólnej analizy tej strategii w kontekście średnioterminowej (2020) strategii rozwoju kraju, której jest ona jednym z elementów konstytutywnych, oraz dokonania oceny perspektyw i uwarunkowań jej wdrażania w dziedzinie administracji publicznej. Uważam bowiem, że sprawne państwo, a w szczególności sprawna administracja publiczna, stanowią kluczowy element i warunek sukcesu całej strategii rozwoju kraju i, w większym lub mniejszym stopniu, jej wszystkich elementów konstytutywnych.

W swoim opracowaniu przedstawiam najpierw koncepcje strategii długookresowej (do roku 2030) i średniookresowej (do roku 2020), oraz miejsce i rolę, jakie w niej zajmuje strategia „Sprawne Państwo”. Następnie dokonuję krytycznej analizy założeń, mechanizmów i perspektyw wdrażania tej ostatniej w dziedzinie rozwoju administracji publicznej, a także w innych obszarach tej strategii, w zakresie, w jakim wydają się one mieć największy wpływ na sprawne funkcjonowanie administracji publicznej, do jakich zaliczam strategię rozwoju kapitału ludzkiego i kapitału społecznego.

---

<sup>2</sup> Byli to głównie przedstawiciele KPRM (9), MSWiA (9) i MSZ (6), a także 3 z MG, po 2 z UOKK, MRR, MS, MF i UOKK i po jednym z MŚ, RCL, RCB i OFOP.

<sup>3</sup> Sprawne Państwo 2001–2020. Zarys strategii. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 29.07.2010 (Projekt)

<sup>4</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 248, poz. 1479.

<sup>5</sup> Uchwała RM nr 17 z dnia 12 lutego 2013 r. (MP 2013, poz. 136).

Rozważania moje kończą sugestie dotyczące programów działań oraz mechanizmów zarządzania procesami wdrażania strategii „Sprawne Państwo” w dziedzinie rozwoju administracji publicznej.

## Miejsce strategii „Sprawne Państwo” w systemie strategii rozwoju kraju

---

### Koncepcja długookresowej strategii rozwoju kraju (2030)

Strategia „Sprawne Państwo” stanowi jeden z obszarów średniookresowej Strategii rozwoju kraju<sup>6</sup>, przewidzianej na okres od 2011 do 2020 roku. Strategia średniookresowa wpisuje się z kolei w strategię długookresową, zawartą w dokumencie *Polska 2030 – Wyzwania rozwojowe*, ogłoszonym i opublikowanym w lipcu 2009<sup>7</sup> roku. Aktualna wersja tej ostatniej została zaktualizowana, przyjęta przez Rząd i opublikowana stosunkowo niedawno (w styczniu 2013 roku) przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji pod nieco zmienionym tytułem „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju”<sup>8</sup>. Jest ona określona dość pretensjonalnym językiem politycznego marketingu, jako „filary nowego systemu rządzenia państwem”<sup>9</sup>. Głównym jej celem ma być „poprawa życia Polaków, mierzona tempem wzrostu PKB na mieszkańca do 2030 roku, a także wzrostem spójności społecznej i terytorialnej oraz innowacyjności gospodarki”. Ta „trzecia

---

<sup>6</sup> Poza wyżej wymienionymi należą do nich: Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki (koordynator Minister Gospodarki), Strategia rozwoju transportu (Koordynator Minister Infrastruktury), Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko (Minister Gospodarki), Krajowa strategia rozwoju regionalnego – Regiony – Miasta – obszary wiejskie (Minister Rozwoju Regionalnego), Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP (Koordynator Prezes Rady Ministrów) i Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa (Minister rolnictwa i rozwoju wsi).

<sup>7</sup> Wydawca KPRM, Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, redakcja naukowa Michał Boni. Raport ten został opracowany na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 roku (Dz. U. Nr 227 z 2006 r., poz. 1658, z późn. zm.).

<sup>8</sup> Ta ostatnia wersja tej strategii nosi obecnie podtytuł „Efektywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo” i została Uchwalona przez RM i opublikowana 11 stycznia 2013 roku (Uchwała nr 137/2013 RM z 25.09.2012).

<sup>9</sup> Omówienie tej uchwały ([www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/uchwala...](http://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/uchwala...)) na stronie rządowej w Internecie pt. Uchwała w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności.

fala nowoczesności” ma umiejętnie łączyć modernizację, innowację i „impet cyfrowy” z poprawą jakości życia obywateli, która ma się wiązać się ze „skokiem cywilizacyjnym”, jakiego Polska musi dokonać, aby uniknąć „dryfu rozwojowego”.

Należy podkreślić, że w aktualnych, oficjalnie zatwierdzonych wersjach zarówno długookresowa, jak i średniookresowa strategia rozwoju kraju stanowią dotychczas wewnętrzne dokumenty Rządu i są adresowane przede wszystkim do Rządu i rządowej administracji publicznej, które mają być głównie odpowiedzialne za ich wdrażanie. Wyznaczają one podstawowe kierunki działań, które mają się koncentrować na trzech, uznanych za podstawowe, obszarach strategicznych. Warto przy tym zwrócić uwagę, że te trzy obszary są w obu tych dokumentach przedstawiane w różny sposób i w różnej kolejności.

W strategii długookresowej zostały wyróżnione następujące obszary:

- 1) **Obszar konkurencyjności i innowacyjności gospodarki**, który obejmuje stymulowanie innowacyjności gospodarki i kreatywności indywidualnej, rozwój „Polski cyfrowej” i kapitału ludzkiego i ma zapewnić bezpieczeństwo energetyczne i ochronę środowiska. Dotyczy to wszystkich sfer edukacji, badań i nauki, powiązań między nauką i gospodarką, nakładów na naukę, kształtowania kompetencji przedsiębiorców, tworzenie instrumentów inżynierii finansowej i wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu, a także „poprawy funkcjonowania administracji państwowej oraz zniesienia barier legislacyjnych i administracyjnych blokujących rozwój firm”.
- 2) **Obszar równoważenia potencjału rozwojowego regionów** poprzez orientację na rozwój regionalny i rozwój transportu;
- 3) **Obszar efektywności i sprawności państwa**<sup>10</sup>.

Ten ostatni obszar, którym się w tym opracowaniu głównie zajmujemy, obejmuje tutaj także **rozwój kapitału społecznego**. Jak słusznie zauważają autorzy tego dokumentu, obecnie występujący brak zaufania ludzi do siebie i do państwa wpływa na rozrost biurokracji,

<sup>10</sup> „Sprawne i efektywne” stanowi tautologię świadczącą, że autorzy nie do końca rozumieją terminy, których używają, ponieważ efektywność stanowi jeden z 3 podstawowych aspektów sprawności. Dziwne, że w gronie ekspertów, którzy redagowali ten dokument i polityków, którzy go przyjmowali, tak słabo są znane podstawowe pojęcia prakseologii.

tworzenie nowych procedur oraz nieskuteczność i niespójność nadmiernie rozrastającego się prawa.

Efektywność administracji i wymiaru sprawiedliwości, spójność i stabilność stanowionego prawa stanowią także **warunki rozwoju kapitału ludzkiego**, rozwoju przedsiębiorczości i dbałości o kapitał społeczny. Państwo ma być pomocne, przyjazne, partycypacyjne i przejrzyste. Ważnym elementem tych zmian ma być też deregulacja<sup>11</sup> sprzyjająca rozwojowi przedsiębiorczości i wysoka jakość stanowionego prawa. Z drugiej strony sprawność administracji zależy w decydującym stopniu od jakości i rozwoju kapitału ludzkiego, jakim administracja dysponuje. Jak z tego wynika, sprawność państwa, rozwój kapitału społecznego i rozwój kapitału ludzkiego są ze sobą ściśle powiązane i współzależne.

## Średniookresowa strategia rozwoju kraju (2020)

Opracowanie długookresowej strategii rozwoju przez zespół doradców strategicznych w Kancelarii Premiera, kierowany wówczas przez Ministra Michała Boniego, odbywało się równoległe z aktualizowaniem strategii średniookresowej. Te dwa dokumenty różnią się nieco swoim podejściem i nie są ze sobą do końca spójne, prawdopodobnie dlatego, że były przygotowywane równoległe przez dwa różne zespoły ekspertów. Przeprowadzona próba ich zgrania w ostatniej fazie ich opracowania, krótko przed ich ostatecznym zatwierdzeniem przez Rząd, dotyczyła głównie wstępu oraz ogólnej struktury tych dokumentów. Nie zmienia to jednak faktu, że strategia średniookresowa opiera się na nieco innych niż strategia długookresowa kryteriach klasyfikacji swoich obszarów i odpowiadających im strategii.

Przyjęta przez Rząd wersja średniookresowej strategii wyróżnia, podobnie jak strategia długookresowa, trzy główne obszary interwen-

---

<sup>11</sup> Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że pojęcie deregulacji jest często używane w sposób mało precyzyjny. Deregulacja w ścisłym tego słowa znaczeniu oznacza likwidację istniejących regulacji, tzn. w konsekwencji brak regulacji dla danej sytuacji, która przestaje być prawnie regulowana. Jeśli chodzi o działania instytucji publicznych, to na ogół jednak chodzi jedynie o likwidację zbyt szczegółowych i kazuistycznych przepisów przy zachowaniu ogólnych reguł powszechnie obowiązującego prawa regulujących działania w danym zakresie. Czyli o ograniczenie ilości zbyt szczegółowych regulacji w tej dziedzinie i podniesienie jakości (spójność, ogólność, trwałość racjonalność, klarowność) koniecznych regulacji, a nie ich całkowitą likwidację.

cji i priorytety rozwojowe, ale są one inaczej skonstruowane, mają nieco inną zawartość i przedstawione są w innej kolejności.

**I.** Pierwszym obszarem strategii średniookresowej, który nas tu głównie interesuje, jest **Sprawne i efektywne państwo**. Jej głównymi celami w tym obszarze ma być:

**1) Przejście od administrowania do zarządzania rozwojem.**

Priorytetami w tej dziedzinie ma być uporządkowanie kompetencji – które ma umożliwić realizację zadań rozwojowych, zwiększenie efektywności instytucji publicznych, wprowadzenie jednolitych zasad e-administracji, poprawa jakości prawa i zapewnienie ładu przestrzennego.

Dokument ten nie wyjaśnia co prawda różnicy pomiędzy pojęciami administrowania i zarządzaniem rozwojem, ale można się domyślać, że chodzi tu o odejście od weberowskiego, mocno sformalizowanego modelu tradycyjnej biurokracji, do bardziej nowoczesnego modelu zarządzania publicznego i bardziej otwartego i demokratycznego rządzenia.

**2) Zapewnienie środków na działania rozwojowe.** Priorytetami są tu modernizacja struktury wydatków publicznych oraz poprawa efektywności (wykorzystania) środków publicznych i zwiększenie wykorzystania środków pozabudżetowych.

W tym ostatnim przypadku chodzi zapewne głównie o lepsze wykorzystanie środków pomocowych pochodzących z funduszy europejskich, które wydają się mieć w tej strategii fundamentalne znaczenie w tym zakresie. Problem komplementarności środków własnych i środków zewnętrznych oraz perspektyw i metod stopniowego zastępowania tych drugich przez te pierwsze nie został w niej jednak wyraźnie postawiony.

**3) Wzmocnienie warunków sprzyjających realizacji indywidualnych potrzeb i aktywności obywateli<sup>12</sup>, w szczególności dzięki poprawie skuteczności wymiaru sprawiedliwości, rozwojowi kapitału społecznego, zwiększeniu bezpieczeństwa obywatela i utrwaleniu bezpieczeństwa narodowego.**

<sup>12</sup> Należy domniemywać, że jest to skrót myślowy i nie chodzi tu tylko o obywateli naszego kraju, lecz także o wszystkie inne podmioty fizyczne i prawne działające legalnie na jego terytorium.

**II.** Drugim obszarem strategii średniookresowej jest **Konkurencyjna gospodarka**, a jej głównymi celami wzmocnienie stabilności finansów publicznych (dzięki ich uzdrowieniu, z czego by wynikało, że są one obecnie chore), wzrost wydajności i zwiększenie innowacyjności gospodarki, rozwój kapitału ludzkiego, zwiększenie wykorzystania technologii cyfrowych, bezpieczeństwo energetyczne i środowisko oraz zwiększenie efektywności transportu.

Wydaje się, że także rozwój kapitału społecznego powinien być wzięty pod uwagę w tym obszarze, gdyż wzajemne zaufanie partnerów stosunków gospodarczych oraz ich zaufanie do państwa stanowią ważny czynnik rozwoju gospodarczego. Ma to w szczególności kapitalne znaczenie dla efektywności procedur zamówień publicznych.

**III.** Trzecim obszarem strategicznym jest **spójność społeczna i terytorialna**, która ma być osiągnięta dzięki integracji społecznej, zapewnieniu dostępu i określonych standardów usług publicznych oraz wzmocnieniu mechanizmów terytorialnego zrównoważenia rozwoju oraz integracji przestrzennej. Warto w tym miejscu zauważyć, że spójność społeczna i terytorialna jest w dużej mierze pochodną racjonalnego podziału terytorialnego państwa, związanej z nim organizacji systemu administracji publicznej i samorządowej oraz ich wzajemnych relacji o charakterze wertykalnym i horyzontalnym.

### 1.3. System pilotażu i koordynacji strategii rozwoju kraju

Dokument długoterminowej strategii rozwoju kraju nie zawiera dokładnych informacji dotyczących systemu monitorowania, ewaluacji rezultatów i aktualizacji priorytetowych kierunków i celów, które zostały w niej określone. Z zawartych w tym dokumencie informacji należy domniemywać, że leży to w gestii Kancelarii Premiera i jego doradców strategicznych. Dużo bardziej precyzyjny pod tym względem jest dokument prezentujący strategię średniookresową. Planowany w tym dokumencie mechanizm zarządzania strategicznego jest opisany dość dokładnie. Określa on szczegółowo ramy finansowe wdrażania strategii, uwzględniając mechanizmy alokacji środków budżetowych i pozabudżetowych na cele i dziedziny działań poszczególnych obszarów strategii i ich głównych elementów konstytutywnych. Także system realizacji polityki rozwoju jest tu dość dokładnie opisany. Za prowadzenie polityki rozwoju odpowiadać ma, co jest oczywiste, na szczeblu centralnym



Rada Ministrów, a na poziomie regionalnym i lokalnym jednostki samorządu terytorialnego. Bezpośredni nadzór nad zarządzaniem strategicznym ma sprawować Prezes Rady Ministrów, który sam lub przez wyznaczonego przez niego przedstawiciela koordynuje przygotowanie i uzgadnianie polityki rozwoju. Dysponuje on w tym celu organem opiniodawczo-doradczym o nazwie Komitet Koordynacyjny do Spraw Polityki Rozwoju<sup>13</sup>. Komitet ten ma zapewnić efektywną koordynację programowania i wdrażania polityki rozwoju oraz *strategiczne monitorowanie* i ocenę instrumentów jej realizacji. Pracami tego komitetu kierował początkowo Minister Rozwoju Regionalnego, a po ostatnich zmianach w strukturze Rządu, kieruje nim obecnie Minister Infrastruktury i Rozwoju. Ma on za zadanie koordynować programowanie polityki rozwoju i dokonywać oceny zgodności rządowych strategii i programów ze średniookresową strategią rozwoju kraju. Dysponuje w tym celu ważnym instrumentem w postaci wydawania opinii w tej sprawie, która jest wymagana dla przyjęcia dokumentu przez Radę Ministrów.

Wiodąca rola, jaką przyznano w tym zakresie Ministerstwu Rozwoju Regionalnego mogła budzić wątpliwości. Przyjęte rozwiązanie wynikało z aktywnej roli tego ministerstwa w polityce integracji europejskiej i w zarządzaniu funduszami europejskimi oraz kompetencji i doświadczenia kadr, którymi Ministerstwo Rozwoju Regionalnego z tego tytułu dysponowało. Można domniemywać, że w właśnie na tych funduszach wydaje się głównie bazowane wdrażanie tej strategii. Założenie takie budzi jednak wątpliwości, gdyż przypomina narzucane przez zewnętrzne instytucje pomocowe (BS, MFM, UE) strategię rozwoju „krajów rozwijających się” tzw. Trzeciego Świata.

Przyznanie roli wiodącej MRR w kierowaniu wdrażaniem strategii średniookresowej, nie wynikało z logiki struktury organizacyjnej rządu. Rozwój regionalny, jak sama nazwa wskazuje, nie obejmuje globalnej perspektywy rozwoju w skali całego kraju. W obecnej sytuacji, kiedy Ministra Rozwoju Regionalnego zastąpił Minister Infrastruktury i Rozwoju, takie usytuowanie odpowiedzialności za kierowanie polityką rozwoju wydaje się być bardziej logiczne. Niemniej, logicznie rzecz biorąc, powinien być w pierwszym rządzie Premier, a w jego imieniu Przewodniczący Komitetu Stałego RM i wspomagający go zespół ekspertów strategicznych. Takie usytuowanie odpowiedzialności za pilotowanie

---

<sup>13</sup> Utworzony Zarządzeniem nr 59 Prezesa Rady Ministrów z 4 lipca 2012 r. w sprawie Komitetu Koordynacyjnego do Spraw Polityki Rozwoju.

polityki rozwoju powinno dotyczyć zarówno średnio-, jak i długoterminowej strategii rozwoju kraju.

### System wdrażania długo- i średniookresowej strategii rozwoju kraju

Opisany model instytucjonalny pilotażu i koordynacji wdrażania obu tych strategii nie osiągnął jeszcze w pełni charakteru operacyjnego. Nie jest oczywiste, że potrafi on skutecznie zapewnić wewnętrzną spójność i wzajemne relacje poszczególnych obszarów strategii na etapie ich wdrażania. Nie został jeszcze do końca opracowany i wdrożony dla wszystkich sektorów system programowania, koordynacji i finansowania konkretnych działań mających wdrożyć strategię w poszczególnych obszarach przez wskazane struktury i w oparciu o przyznane na ich realizację odpowiednie środki.

Zapowiedziany Plan działań służących realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2020, miał wprowadzić zasady powiązania planowania strategicznego z operacyjnym i być „głównym narzędziem bieżącego monitoringu postępów jego realizacji” (ŚSRK, 2013: 194). W założeniu, plan taki powinien zawierać listę kluczowych przedsięwzięć (zmiany legislacyjne, instytucjonalne i programy inwestycyjne), resorty za nie odpowiedzialne i wskaźniki ich realizacji. Za jego przygotowanie odpowiadał początkowo Minister Rozwoju Regionalnego, jego realizacja ma być monitorowana corocznie, a sprawozdania z jego realizacji rozpatrywane przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju. W założeniu ma on być przedmiotem rocznych przeglądów przyjmowanych przez Radę Ministrów, a informacje o jego realizacji przekazywane Sejmowi i Senatowi. Jego monitorowanie i ewaluacja jego realizacji i efektów mają się odbywać w oparciu o zawarte w nim wskaźniki kluczowe, rozwinięte i uzupełnione w dziewięciu „strategiach zintegrowanych” i poszczególnych programach ich wdrażania. Zakłada to stworzenie ogólnokrajowego, kompleksowego systemu kluczowych wskaźników, które mają służyć do monitorowania realizacji strategii i programów rozwojowych na poziomie ogólnokrajowym i w regionach. W chwili obecnej ten system wskaźników ma z konieczności charakter bardzo ogólnikowy, tak jak nadal pozostają ogólnikowo sformułowane cele i kierunki dla poszczególnych obszarów tej strategii.

Średniookresowa strategia rozwoju kraju została poddana w roku 2011 ewaluacji eksperckiej dwóch konsultingowych firm zewnętrznych. Eksperci Zachodniopomorskiej Grupy Doradczej dokonali ewaluacji

*ex-ante* średniookresowej strategii rozwoju kraju, a ekipa ekspertów Instytutu Badań Edukacyjnych wykonała analizę krzyżową projektów długookresowej strategii rozwoju kraju, średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz strategii zintegrowanych systemów realizacyjnych i monitorowania.

## Ewaluacja *ex-ante* średniookresowej strategii rozwoju kraju

W celu ewaluacji i analizy ryzyka dotyczącego założeń strategii średniookresowej wykonano w 2011 roku próbę ewaluacji *ex-ante*, która jest instrumentem zarządzania strategicznego stosowanym dla celów realizacji europejskiej polityki spójności. Polega ona na próbie krytycznej ewaluacji potencjalnej efektywności strategii, tak żeby można było tę strategię odpowiednio zmodyfikować jeszcze przed jej przyjęciem, w oparciu o jej konkluzje i rekomendacje. Raport z tej ewaluacji<sup>14</sup> zakłada dwa skrajne, zdaniem autorów, warianty uwarunkowań zewnętrznych wdrożenia tej strategii. Mimo że jeden wariant został określony jako optymistyczny, a drugi jako pesymistyczny, to jednak oba zakładają, że te uwarunkowania nie powinny zagrozić możliwości wdrożenia strategii i realizacji jej głównych celów. Ma to zagwarantować głównie realizacja zadań w obszarze Sprawne i efektywne Państwo, co ma pozwolić, zdaniem autorów tej ewaluacji, na zasadniczą poprawę jakości funkcjonowania instytucji państwa.

Takie optymistyczne założenie dotyczy także przypadku wystąpienia scenariusza pesymistycznego, który zakłada, że na przeszkodzie realizacji założeń strategii rozwoju kraju mogą stanąć jedynie uwarunkowania zewnętrzne. Wynika z tego, że zdaniem autorów tej ewaluacji, uwarunkowania wewnętrzne nie powinny przeszkodzić w realizacji żadnego z zakładanych celów i efektów wdrożenia tej strategii. Niestety, takie optymistyczne założenie było w tym dokumencie słabo udokumentowane i okazało się mało realistyczne. Nie wzięto w nim pod uwagę tego, że uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne planowanego rozwoju są w praktyce ściśle ze sobą powiązane. Ponadto nawet korzystne układy polityczne i ekonomiczne w otoczeniu zewnętrznym, nie gwarantują braku występowania niekorzystnych splotów wydarzeń społecznych, gospodarczych i politycznych wewnątrz kraju, które mogą

<sup>14</sup> Zachodniopomorska Grupa Doradcza sp. z o.o., *Ewaluacja ex-ante Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju*, październik 2011.

utrudnić lub wręcz uniemożliwić realizację tych optymistycznie, chociaż bardzo ogólnikowo sformułowanych celów. Takim wydarzeniem, z dużym prawdopodobieństwem, może się okazać radykalna zmiana układu politycznego rządzącego krajem.

W konkluzjach ewaluacji *ex-ante* zakłada się, że spodziewanymi efektami tej strategii będą w każdym przypadku: rozwój przedsiębiorczości, uspołecznienie procesów podejmowania decyzji, wzrost kompetencji decyzyjnych, lepsze wykorzystanie środków (w tym pomocowych), zwiększenie ładu przestrzennego i poprawa stanu bezpieczeństwa publicznego. Podobny optymizm zawarty jest w ocenie perspektyw wdrożenia zadań z obszarów strategicznych „Konkurencyjna gospodarka” oraz „Spójność społeczna i terytorialna”<sup>15</sup>. Tak ogólnie sformułowane i optymistyczne konkluzje ewaluacji *ex-ante* są o tyle uzasadnione, że każdy z tych spodziewanych pozytywnych efektów może być w jakimś stopniu osiągnięty, jeśli tylko nie nastąpi gwałtowny kryzys ekonomiczny, polityczny czy społeczny. Problem polega jednak na tym, że nie wiadomo, w jakim stopniu w stosunku do poszczególnych celów te spodziewane efekty zostaną osiągnięte, a co jeszcze ważniejsze, jakie warunki powinny być spełnione, żeby tak się stało.

Warto przy tej okazji zauważyć, że przy opracowaniu ewaluacji *ex-ante* nie zastosowano analizy SWOT, co zostało wyraźnie powiedziane we wstępie do tego dokumentu, chociaż powód, dla którego ta metoda analizy została pominięta, nie został wyjaśniony. Jednocześnie zalecenie przeprowadzenia takiej analizy zostało przy tej okazji sformułowane. Wielka szkoda, że tak się stało, gdyż załączona później do przyjętej przez Rząd strategii *Diagnoza na potrzeby Strategii rozwoju Kraju 2020* zawiera bardzo sumaryczną i powierzchowną próbę tej powszechnie stosowanej metody analizy ewaluacji *ex-ante*. Jest to szczególnie kompromitujące, jeśli chodzi o najbardziej nas tu interesujący obszar „Sprawne Państwo”, gdyż dokonana później analiza SWOT dotycząca tego obszaru przez stronę zainteresowaną jest co najmniej powierzchowna i mieści się na jednej stronie. W rubryce „mocne strony” zawarty

---

<sup>15</sup> Takie optymistyczne podejście do ewaluacji *ex-ante* – wykonywanych na zamówienie i za pieniądze autorów strategii i programów i to w przeddzień ich ostatecznej finalizacji i zatwierdzenia – znane jest z doświadczeń programów pomocowych finansowanych w krajach Trzeciego Świata przez Bank Światowy, IMF, Unię Europejską i inne tego typu instytucje. Takie oceny są zawsze optymistyczne i nigdy się nie sprawdzają. Wiem to z własnego wieloletniego doświadczenia w Afryce i w Azji.

został jako mocna strona jedynie sam fakt rozpoczęcia procesu zmian w prowadzeniu polityki rozwoju. W rubryce „słabe strony” jest już lepiej, bo wymienione są cztery punkty: nieefektywne instytucje publiczne, nadmiar przepisów prawnych, niespójność i niestabilność przepisów prawnych, długotrwałe procedury sądowe i niska skuteczność egzekwowania prawa oraz niski poziom kapitału społecznego (cechujący się niskim poziomem zaufania do innych osób i do instytucji, niewielkim czynnym zaangażowaniem obywateli w proces zarządzania rozwojem kraju oraz przyzwoleniem na zachowania „nieobywatelskie”). W rubryce „szanse” widnieje tylko jedna pozycja: „wdrożenie i sprawne działanie modelu zarządzania rozwojem kraju opartego na zintegrowanym podejściu”. W rubryce „zagrożenia” nie umieszczono żadnego elementu<sup>16</sup>.

### Analiza krzyżowa projektów strategii rozwoju kraju oraz strategii zintegrowanych systemów realizacyjnych i monitorowania

Analizie tej zostały poddane projekty jedenastu podstawowych dokumentów strategicznych dotyczących systemu zarządzania rozwojem kraju, w tym długo- i średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz najbardziej nas tu interesujących strategii „Sprawne Państwo” oraz strategii rozwoju kapitału ludzkiego i kapitału społecznego<sup>17</sup>. Analiza ta dotyczyła spójności tych dwóch pierwszych ogólnych strategii z każdą z dziewięciu pozostałych, jak również każdej z tych ostatnich między sobą. Obejmowała ona ich instrumenty realizacyjne (prawne, finansowe, instytucjonalne, programowe i inne) w poszczególnych obszarach ich oddziaływania oraz wskaźniki pomiarów ich realizacji. Chodziło w niej o identyfikację i wskazanie wykluczających się, sprzecznych i niespójnych instrumentów realizacyjnych tych strategii.

Zawarta w tym dokumencie ocena tych strategii była bardzo krytyczna. W wyniku przeprowadzonych analiz projektów dokumentów strategicznych stwierdzono, że strategie te były opracowane według różnych planów, w oparciu o odmienne badania i przy pomocy odmiennych

<sup>16</sup> Przy okazji autorzy tej analizy wykazali się niezrozumieniem jej zasad. W analizie tej mocne i słabe strony dotyczą samej organizacji, natomiast szanse i zagrożenia dotyczą czynników zewnętrznych od niej wcale albo w niewielkim stopniu zależnych.

<sup>17</sup> Analiza ta dotyczyła ponadto strategii innowacyjności i efektywności gospodarki, rozwoju transportu, bezpieczeństwa energetycznego i środowiska, rozwoju regionalnego, rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP oraz zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa.

metodologii, z czego wynikała różnorodność podejść i zróżnicowanie ich założeń. Ponadto stosowano w nich różny aparat pojęciowy, różne terminologie i różny zestaw definicji. Formułują one raczej cele niż instrumenty, które są często zbyt ogólnie sformułowane. Autorzy raportu stwierdzają także, że proponowane wskaźniki nie zawsze pozwalają na monitorowanie proponowanych rozwiązań, nie opierają się na stosowanych w świecie w tej dziedzinie standardach i nie zawsze pozwalają na monitorowanie proponowanych rozwiązań oraz na pomiar oddziaływania proponowanych instrumentów.

Przeprowadzona analiza dotyczyła wskazanych w poszczególnych strategiach instrumentów i wskaźników realizacyjnych. Analiza obejmowała zawarte w tych strategiach wskaźniki bazowe realizacji celów i priorytetów oraz definicje i źródła tych wskaźników. Wynikiem tej analizy było zidentyfikowanie potencjalnych rozbieżności, obszarów wspólnych badanych projektów strategii i ich komplementarności. Wykorzystano w tym celu wyniki wcześniejszej ekspertyzy wykonanej na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przez firmę consultingową WYG-PSDB<sup>18</sup>. Na podstawie tej analizy stwierdzono między innymi, że zintegrowane strategie zostały opracowane według indywidualnych planów, na podstawie badań opartych na odmiennej metodologii i zróżnicowanych założeniach oraz że stosowano w nich różny aparat pojęciowy i różne definicje. Stwierdzono także przypadki mieszania pojęć, mylenia w szczególności instrumentów z celami, formułowania często katalogu ogólnych wskazówek i postulatów, nie odnosząc ich do realizacji konkretnych zadań.

W analizie tej interesują nas najbardziej relacje dotyczące opisu celów poszczególnych strategii, ich obszarów zbieżności i spójności oraz obszarów niezgodności i sprzeczności pomiędzy długo- i średnio-terminową strategią rozwoju kraju oraz strategiami sektorowymi, którymi zajmujemy się tym opracowaniu. Dotyczy to strategii „Sprawne Państwo” oraz jej związków ze strategiami rozwoju kapitału społecznego i rozwoju kapitału ludzkiego.

Jeśli chodzi o projekt strategii „Sprawne Państwo”, to autorzy tej analizy wskazują między innymi, że nie zawiera on oceny efektywności instytucji publicznych i nie postuluje ustanowienia wspólnych, jedno-

---

<sup>18</sup> Ekspertyza dotycząca przeprowadzenia kontroli krzyżowych dziewięciu strategii zintegrowanych, WYG-PSDB, maj 2011. WYG-PSDB jest firmą consultingową w dziedzinie administracji publicznej i usług publicznych.



litych zasad funkcjonowania administracji dotyczących zamówień publicznych. Zdaniem autorów nie porusza on istotnej kwestii potrzeby zwiększenia kontroli i upublicznienia monitorowania realizacji budżetu zadaniowego i pomija problem partycypacji obywateli w tej dziedzinie. Nie zawiera on także zapisów dotyczących kodeksu zasad regulujących współpracę administracji ze środowiskiem naukowym. Zdaniem autorów strategia ta nie uwzględnia wystarczająco perspektywy uczenia się przez całe życie, która ich zdaniem powinna być ważną zasadą funkcjonowania administracji publicznej. Nie odnosi się ona także do wyzwań związanych ze starzeniem się społeczeństwa, które dotyczą także administracji publicznej. Nie uwzględnia ona także instrumentów dotyczących zamówień publicznych i partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Zwracają oni także uwagę na fakt, że w strategii „Sprawne Państwo” kładzie się nacisk raczej „na poprawę sprawności administracji i przepływu informacji wewnątrz samej administracji niż na usprawnienia linii administracja obywatel”. Z analizy dotyczącej strategii rozwoju kapitału społecznego wynika, że pomija ona kwestię zaufania obywateli do administracji, które stanowi istotne kryterium jakości administracji publicznej.

W wyniku przeprowadzonej analizy jej autorzy proponują zestaw wskaźników realizacji, opierając się na metodologii i klasyfikacji OCDE, która jest nieco odmienna od listy naszych polskich strategii. W interesujących nas sferach działania państwa klasyfikacja ta obejmuje działy: „Sprawne rządzenie”, „Kapitał społeczny” oraz „Kapitał ludzki i rynek pracy”.

W dziale „Sprawne rządzenie” występują między innymi wskaźniki: efektywności rządzenia (*Government effectiveness* według Banku Światowego), obciążeń regulacyjnych (pozycja w rankingu), korupcji, wykrywalności przestępców, pozycja w rankingu Globalnej Konkurencyjności, średnia długość postępowania sądowego, czas trwania postępowania egzekucyjnego, odsetek wykrywalności sprawców przestępstw, pozycja Polski w rankingu Doing Business itd.

W dziale „Kapitał społeczny” jest bardzo niewiele wskaźników dotyczących bezpośrednio funkcjonowania szeroko rozumianego państwa. Można do nich zaliczyć jedynie „Udział wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w wydatkach ogółem w %” (czemu tylko jednostek samorządu terytorialnego?) oraz „Liczbę organizacji pozarządowych, stowarzyszeń, partnerów społecznych”. Natomiast w dziale „Kapitał ludzki



i rynek pracy” wskaźników odnoszących się specyficznie do sektora publicznego nie ma wcale.

Jak wynika z powyższych informacji, w tym dokumencie nie została również należycie uwzględniona rola, jaką odgrywają kapitał społeczny i kapitał ludzki dla sprawności działania instytucji pełniących funkcje rządu w państwie.

## Ograniczona rola wstępnych analiz omawianych strategii

Biorąc pod uwagę duży stopień nieprzewidywalności ewolucji uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych, istotnym elementem planowania strategicznego rozwoju kraju powinno być uwzględnienie relacji, jakie istnieją pomiędzy przyjętymi celami i programami działań a możliwymi zmianami w układzie sił politycznych i priorytetów w systemie rządu. Należy także uwzględnić możliwości alokacji odpowiednich środków, a w szczególności środków budżetowych na ich finansowanie. Tego ani prezentowana ewaluacja *ex-ante*, ani krytyczna analiza krzyżowa nie wydają się dostrzegać. Należy także stwierdzić, że słuszne uwagi krytyczne zawarte w tych dokumentach miały niewielki wpływ na dalszą ewolucję i ostateczny kształt analizowanych w nich strategii.

Poza tym rzeczywiste wdrażanie analizowanych strategii i przyjętych programów działania w ich poszczególnych segmentach będzie mogło nastąpić pod warunkiem, że programy te będą miały poparcie polityczne rządzących ugrupowań i znajdą swoje odzwierciedlenie i oparcie w przyjętych przez Parlament budżetach zadaniowych przydzielających odpowiednie środki na ich realizację. Żeby to mogło mieć miejsce, założone w nich cele powinny być na tyle wymierne i konkretne, żeby można było przewidywać koszty ich realizacji i możliwość alokacji odpowiednich środków. Powinna także być określona hierarchia ich ważności oraz ich wzajemne zależności, co jest niezbędne do przewidywania sytuacji, kiedy koszty wdrożenia programu ulegają zmianie, szczególnie kiedy rosną, a suma środków przeznaczonych na finansowanie zamierzonych działań maleje. W takiej sytuacji konieczna jest realokacja środków na realizację planowanych działań, w której ważną rolę odgrywa czynnik polityczny. Wpływa to na większą lub mniejszą stabilność założonej hierarchii priorytetów, a także na spójność celów poszczególnych obszarów i programów działań strategii.

Tymczasem programy działań wdrażających tę strategię nie są wystarczająco konkretne; w niektórych przypadkach nie wiadomo, jakie

są ich konkretne i wymierne cele, które mają realizować, w jakim czasie mają te cele być realizowane ani jakie będą przewidywalne koszty ich wdrażania. Nie została również ustalona hierarchia ważności (priorytety) w realizacji celów ani, pomimo ich teoretycznie zintegrowanego charakteru, nie zostały wystarczająco uwzględnione wzajemne relacje i uwarunkowania pomiędzy różnymi programami różnych obszarów strategii mające wpływ na szanse realizacji ich celów.

Brak jest także wymiernych, a nie tylko ogólnych kryteriów i mierników oceny sprawności państwa (rozumianego szeroko jako system rządzenia krajem), przez co nie mogą też być sprecyzowane konkretne warunki, jakie powinny być spełnione, ani jakie należałoby podjąć działania, żeby móc te kryteria spełnić. Nie wiadomo też, jak mają być konkretnie organizowane i jak mają przebiegać procesy partycypacji w tych procesach przez wszystkie zainteresowane podmioty, zgodnie z zasadami demokratycznego rządzenia (*democratic governance*), do których w swych założeniach oceniający tę strategię tak chętnie się odwołują.

Zakłada się ogólnie, że średniookresowa strategia rozwoju (ŚSRK) ma być wdrażana w cyklach 3-letnich programów. Dziwi fakt, że nie przyjęto w tym przypadku bardziej nowoczesnego podejścia do planowania średnioterminowego opartego na systemie tzw. planów kroczących. Plany kroczące polegają na corocznej ewaluacji osiąganych efektów programu oraz na aktualizacji na tej podstawie przyjętych założeń. W świetle uzyskanych w danym roku rezultatów dokonuje się odpowiednich korekt taktyki i planów wdrażania dotyczących metod działania, alokacji środków oraz stopnia i dat realizacji celów w kolejnych latach, dodając plan na rok kolejny. Takie podejście byłoby na pewno bardziej racjonalne i efektywne niż, jak to jest obecnie przewidziane, aktualizacja planu realizowana raz na trzy lata. Natomiast w cyklu 3-letnim mogłaby być aktualizowana strategia długoterminowa.

## Obszary średnioterminowej strategii rozwoju kraju i szczególna rola strategii „Sprawne Państwo”

---

Strategia Rozwoju Kraju 2020 w swojej wcześniejszej wersji zawierała dziewięć, jak to określa, „zintegrowanych strategicznych obszarów interwencji”. W ostatecznej, obecnie obowiązującej wersji obok tych dziewięciu zintegrowanych występują trzy wyżej prezentowane obszary

kluczowe, ale ich wzajemne związki nie zostały w tym dokumencie wyjaśnione.

Spośród tych dziewięciu zintegrowanych obszarów trzy mają, w zasadzie, charakter horyzontalny i posiadają z tego tytułu decydujący wpływ na realizację sześciu pozostałych o charakterze zdecydowanie wertykalnym. Te strategiczne obszary horyzontalne, które nas w tym opracowaniu najbardziej interesują, to przede wszystkim: „Sprawne Państwo” oraz, na tyle na ile mają wpływ na sprawność państwa, obszary „Rozwój kapitału ludzkiego” i „Rozwój kapitału społecznego”.

Ponadto, za pilotowanie strategii „Sprawne Państwo” odpowiada Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, za strategię rozwoju kapitału ludzkiego Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej<sup>19</sup>, a za strategię rozwoju kapitału społecznego Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego<sup>20</sup>. Pozostałe sześć obszarów dotyczy poszczególnych sfer działania rządu uznanych za posiadające istotne znaczenie dla rozwoju gospodarczego kraju. Dziwić może fakt, że wśród tych strategii rozwoju kraju nie zostały wyodrębnione jako obszary autonomiczne największe obszary interwencji państwa, jakim są szeroko pojęta edukacja (obejmująca obecnie u nas sfery kompetencji dwóch ministrów – Ministra Edukacji oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego) oraz dziedzina ochrony zdrowia i opieki społecznej (sfery kompetencji Ministra Zdrowia i Ministra Pracy i Opieki Społecznej). Pierwszy z tych obszarów został co prawda słusznie zakwalifikowany do strategii rozwoju zasobów ludzkich, ale został usytuowany pod kierownictwem Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej. Natomiast dziedzina ochrony zdrowia została zakwalifikowana do kategorii świadczenia usług publicznych jako jeden z obszarów strategii „Sprawne Państwo”. Wynikać by z tego mogło, że edukacja i szkolnictwo wyższe nie należą do kategorii usług publicznych, a ochrona zdrowia nie ma zasadniczego wpływu na rozwój zasobów ludzkich. Taka klasyfikacja budzi wątpliwości natury logicznej. Wydaje się jednak, że zakwalifikowanie tych dziedzin do tego, a nie innego obszaru strategii rozwoju wynikało, być może, z chęci bardziej zrównoważonego ich podziału pomiędzy dziewięć

<sup>19</sup> Strategia to nie została jeszcze uchwalona przez Radę Ministrów, została odesłana do dalszych prac Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej w czerwcu 2012 roku. Obecna wersja tego projektu jest z marca bieżącego roku.

<sup>20</sup> Strategia uchwalona przez RM 26 marca 2013 r. MP 2013 poz. 378.

wcześniej ustalonych obszarów strategii niż z natury ich zadań. Wydaje się także nieco sztuczne w tym przypadku rozdzielanie sfery rozwoju kapitału ludzkiego i kapitału społecznego. Za strategię rozwoju w tym ostatnim obszarze odpowiada w tym układzie Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, chociaż w praktyce edukacja, nauka i szkolnictwo wyższe odgrywają w tej dziedzinie chyba jeszcze większą rolę i dysponują o wiele większymi środkami działania. Ostatecznie taki czy inny podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi ministrami i podległymi im resortami, nie miałby tak wielkiego znaczenia, gdyby system finansowania działań w naszym kraju był rzeczywiście oparty na kryteriach zadaniowych, a nie resortowych<sup>21</sup>.

Wszystkie obszary zarówno średnio- jak i długoterminowej strategii rozwoju kraju, są ze sobą w mniejszym lub większym stopniu powiązane i współzależne. Strategia „Sprawne Państwo” powinna siłą rzeczy odgrywać rolę wiodącą (jeśli nie decydującą) także w procesie koncepcji i wdrażania pozostałych obszarów tej strategii. Dotyczy ona bowiem centralnego systemu rządzenia państwem i sterowania jego rozwojem we wszystkich dziedzinach jego interwencji, który wpływa w konsekwencji także na wszystkie pozostałe obszary rozwoju kraju.

Kluczowym problemem wszystkich strategii rozwoju kraju jest niewątpliwie rola, zakres i formy interwencji państwa w poszczególne sfery życia społecznego i ekonomicznego kraju<sup>22</sup>.

W obecnie obowiązującej wersji strategia „Sprawne Państwo” zawiera siedem ogólnych celów; w każdym z nich jest od dwóch do siedmiu kierunków interwencji. Cztery z tych kierunków mają charakter horyzontalny i międzyresortowy; są to „Otwarty rząd”, „Skuteczne zarządzanie i koordynacja działań rozwojowych”, „Zwiększenie sprawności instytucjonalnej Państwa” i „Dobre prawo”. Trzy pozostałe mają charakter wertykalny i dotyczą w zasadzie sfer działania jednego lub, traktowanych oddzielnie, kilku wyspecjalizowanych wertykalnie resortów. Są to: „Efektywne świadczenie usług publicz-

---

<sup>21</sup> Warto tu zauważyć, że budżet zadaniowy na rok 2014 nie nawiązywał ani w swej zawartości, ani w prezentacji do średniookresowej strategii rozwoju kraju i jej obszarów strategicznych.

<sup>22</sup> Nie należy przy tym zapominać, że państwo polskie stanowi obecnie element Unii Europejskiej, która na podstawie zobowiązań traktatowych ma na tę rolę i zakres istotny wpływ, z jednej strony je określając, z drugiej zaś ograniczając przez przejęcie niektórych jego kompetencji.

nych”<sup>23</sup>, „Skuteczny wymiar sprawiedliwości i prokuratura” oraz „Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego”.

Dwie pozostałe strategie – „Strategia rozwoju zasobów ludzkich” i „Strategia rozwoju kapitału społecznego” – poza swoim wymiarem horyzontalnym (dotyczą one logicznie wszystkich sfer działania państwa) posiadają także przypisane sobie specyficzne wertykalne dziedziny interwencji. Obszar strategii rozwoju zasobów ludzkich obejmuje, w przyjętej koncepcji, w szczególności dziedzinę edukacji i szkolnictwa wyższego. Natomiast do strategii rozwoju kapitału społecznego została przydzielona dziedzina „Kultura i Dziedzictwo narodowe”. Taka koncepcja tych dwóch strategii oparta jest na założeniu, że właśnie w tych obszarach zasoby ludzkie i kapitał społeczny są głównie rozwijane lub wytwarzane. Jednakże zarówno rozwój kapitału ludzkiego, jak i kapitału społecznego instytucji państwa stanowi także podstawowy warunek skuteczności „Sprawnego Państwa” i jego możliwości wdrażania strategii rozwoju kraju we wszystkich jej obszarach, co ze sformułowań zawartych w obu tych strategiach wcale bezpośrednio nie wynika.

Można z tego wyciągnąć ogólny wniosek, że wertykalne, albo jak to teraz jest modnie określić, „silosowe” podejście, tkwi nadal głęboko zakorzenione w mentalności naszych polityków i naszej administracji. W konsekwencji w dotychczas opracowanych i dostępnych dokumentach, mimo zawartych w nich deklaracji, nie został wystarczająco wzięty pod uwagę i uwzględniony w poszczególnych obszarach tych strategii ważny dla spójności całościowej koncepcji strategii rozwoju kraju aspekt wzajemnej zależności ich poszczególnych elementów, czyli mówiąc językiem tejże strategii rozwoju, stopień ich „zintegrowania”. Wynika to między innymi z faktu, że zakres przedmiotowy poszczególnych obszarów strategii jest związany instytucjonalnie z zakresem kompetencji ministrów, którzy mają koordynować procesami ich wdrażania. Założenie takie na pozór wydaje się logiczne, jednakże w przypadku strategii, których cele mają charakter horyzontalny i dotyczą wszystkich obszarów interwencji państwa, istnieje naturalna tendencja do koncentrowania się przez odpowiedzialnych za nie ministrów głównie na działaniach instytucji bezpośrednio im podporządkowanych lub przez nich kontrolowanych, na które mają największe możliwości bezpośred-

<sup>23</sup> W tym szczególnym przypadku funkcje wertykalne i horyzontalne mieszają się, kiedy chodzi o usługi informatyczne (dostęp do szerokopasmowego Internetu, standaryzacja z zastosowanie technologii cyfrowych).

niego wpływania. Wskutek tego nawet teoretycznie horyzontalne obszary mają w dużej części także resortowy charakter.

## Strategia „Sprawne Państwo”

---

### Ogólne założenia strategii „Sprawne Państwo”

Podstawowe założenia przyjętej strategii zostały sformułowane we wprowadzeniu do tego dokumentu. Zawiera ono pełno banalnych, niejasnych, ale za to modnie brzmiących sloganowych sformułowań. Według jego autorów państwo polskie stoi obecnie przed trudnym i odpowiedzialnym wyzwaniem, jakim jest zapewnienie stabilnego rozwoju i „ominięcie raf”, które mogłyby je wprowadzić w „rozwojowy dryf”. Odpowiedzią na to wyzwanie ma być model „państwa optimum” opartego na nowych ramach funkcjonowania oraz „klarownej filozofii państwa”. W modelu tym „nie wystarczy działać dla obywateli, ale należy znaleźć sposób na działanie razem z nimi”. Te szczytne założenia, można osiągnąć, realizując trzy „kluczowe cele”:

#### 1) **Poprawić jakość usług administracji publicznej – rządowej i samorządowej;**

Najlepszym narzędziem tej poprawy ma być informatyzacja. Moim zdaniem jest to niewątpliwie narzędzie ważne, ale jego skuteczność zależy w dużej mierze od kompetencji i motywacji posiadanych zasobów ludzkich, które tym instrumentem się posługują, a także merytorycznej zawartości komunikacji, która drogą elektroniczną jest, lub powinna być przekazywana w obie strony. Co najmniej równie ważnymi narzędziami poprawy jakości usług administracji są, moim zdaniem, „dobre prawo”, które w dużej mierze tę treść przekazu determinuje i „skuteczny wymiar sprawiedliwości”, który rozstrzyga potencjalne konflikty między administracją i jej interesantami.

#### 2) **„Państwo optimum 2.0”, czyli znowu informatyzacja, w celu uzyskania efektu synergii projektów modernizujących administrację;**

Widać wyraźnie, że zakres kompetencji ministra odpowiedzialnego za ten obszar wpływa na percepcję ważności tego aspektu sprawności państwa. Takie postrzeganie hierarchii ważności problemów funkcjonowania państwa grozi nadaniem większego



znaczenia narzędziu niż celowi, jakiemu ma ono służyć. W teorii organizacji nazywa się to autonomizacją negatywną, polegającą na zamianę celu tak, że środek działania (cel pośredni) staje się celem głównym (por. Kieżun, 2012: 376).

Definicja, tego co ma oznaczać państwo optimum w praktyce, sprowadza się do listy ogólnikowych haseł i sloganów (np.: „tylko tyle administracji, jeśli chodzi o zasoby, ile naprawdę potrzeba w określonych obszarach” czy „tylko tyle opiekuńczości, ile niezbędne, by nikomu nie dać poczuć się wykluczonym”). Następnie jest mowa o procesie „przechodzenia od rzeczywistości analogowej do cyfrowej” oraz zawarte jest stwierdzenie, że „wiąże się to z wielkimi zmianami instytucjonalnymi i społecznymi, których podstawą ma być uczestniczenie poprzez sieć w globalnym świecie”. Jak widać, mowa jest tu wyłącznie o administracji, chociaż zwiększenie sprawności państwa przy pomocy informatyzacji powinno dotyczyć nie tylko administracji publicznej, ale także wszystkich innych instytucji państwa, a w szczególności bardzo zapóźnionego w tej dziedzinie sądownictwa.

- 3) **Procesy w administracji** (jakie?, rozwoju? – W.M.) należy widzieć w różnych perspektywach czasowych i powinny być one „istotnym czynnikiem wspierającym rozwój kraju i odpowiedzią na oczekiwania różnych grup społecznych, różnych pokoleń i mieszkańców różnych obszarów”.

Mają się one opierać „na innym definiowaniu instytucji publicznych i wspólnoty”, czemu ma służyć model państwa optimum opartego nie, jak to jest rzekomo dzisiaj, na dialogu, lecz na „kontrakcie między powoływanyymi do realizacji zadań władzami publicznymi” (kontrakt chyba wymaga najpierw dialogu – W.M.). Jak na razie dokument ten ani nie zawiera „innej definicji instytucji publicznych i wspólnoty”, ani nie wyjaśnia, jak taki kontrakt (czy kontrakty) ma wyglądać, jak ma być zawierany ani jak (w oparciu o jakie mechanizmy) ma być realizowany, a jego realizacja kontrolowana.

Takie sformułowanie kluczowych celów strategii „Sprawne Państwo” wskazuje wyraźnie, że jej centrum uwagi jest skupione na sferze kompetencji ministerstwa odgrywającego najważniejszą rolę w tym obszarze, czyli na administracji i jej informatyzacji. Cele te bowiem pomijają milczeniem inne filary „Sprawnego Państwa”, takie jak parlament i jego funkcja kontrolna i prawodawcza czy też organy wymiaru



sprawiedliwości. Jest to o tyle zrozumiałe, że zarówno Parlament, jak i organy wymiaru sprawiedliwości i prokuratury nie należą do systemu administracji rządowej i Ministrowi Administracji i Cyfryzacji, być może nie było łatwo uzyskać informacji dotyczących ich strategii rozwoju.

## Główne wyzwania rozwojowe

W paragrafie poświęconym wyzwaniom rozwojowym mówi się, że zapewnienie „sprawnie funkcjonującego państwa i podniesienie jego efektywności” jest szczególnie ważne i trudne ze względu na globalny kryzys ekonomiczny i związane z nim ograniczenia finansowe, a także wobec zagrożeń demograficznych, klimatycznych, degradacji środowiska oraz że wymaga to „zgodnej współpracy podmiotów odpowiedzialnych za państwo”. Mowa jest o tym, że w tej sytuacji istotne znaczenie będą odgrywały „scenariusze rozwoju, oparte na analizach i ekspertyzach uwzględniających zmieniające się ograniczenia i uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne” dotyczące:

- sytuacji finansów publicznych i ograniczenia wydatków państwa,
- dostosowania ram instytucjonalnych i prawnych,
- mechanizmów wdrożenia, sterowania, koordynowania i monitorowania obowiązujących strategii i realizowanych programów rozwoju,
- trendów demograficznych i wzrostu jakości życia,
- postępującej informatyzacji wszystkich sfer życia oraz rozwoju technologicznego,
- zmiany uwarunkowań ekonomicznych, politycznych i społecznych zachodzących w stosunkach międzynarodowych i w systemie funkcjonowania Unii Europejskiej.

Jest to stwierdzenie słuszne ale, jak dotychczas, tych analiz i ekspertyz, a także opartych na nich alternatywnych scenariuszy i bardziej konkretnych programów rozwoju jeszcze w wielu przypadkach brakuje, o czym zresztą wyraźnie w tym dokumencie jest mowa. Strategia ta bowiem jedynie „wytycza priorytetowe kierunki interwencji podejmowane przez administrację rządową, nie przypisując w swej treści konkretnych zadań poszczególnym podmiotom zaangażowanym w realizację strategii”, co ma nastąpić dopiero na etapie „opracowywania planu działań na rzecz wdrażania tego dokumentu” (SŚRK: 9).

Dokument ten ma stanowić podstawę „do opracowywania innych dokumentów strategicznych czy programów rozwoju określających priorytety i obszary wykorzystywania funduszy europejskich”. Jeśli chodzi o samorząd terytorialny, dokument ten jedynie **może** (podkreślenie W.M.) stanowić punkt odniesienia, do przeprowadzenia efektywności funkcjonowania administracji lokalnej i regionalnej. Ma on stanowić dla jednostek samorządu terytorialnego tylko „istotną informację” na temat „kierunku planowanych zmian administracji publicznej w celu poprawienia jej efektywności”. O roli, znaczeniu i konsekwencjach tego dokumentu dla wymiaru sprawiedliwości i prokuratury w tym miejscu w ogóle nie ma mowy, pomimo że stanowią one jeden z głównych kierunków interwencji tej strategii.

Jak uczą nasze wcześniejsze doświadczenia, prowadzone osobno reformy centralnej administracji rządowej nieuwzględniające administracji terytorialnej i samorządowej, podobnie jak później przeprowadzone reformy tworzące system samorządu terytorialnego i jego relacji z terytorialną administracją rządową, wprowadzane bez rewizji roli i zadań centralnej administracji, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Dlatego też, niewłączenie bezpośrednio administracji samorządowej do procesu koncepcji, a potem wdrażania strategii „Sprawnego Państwa” należy uznać za jeden z najważniejszych jej mankamentów. Trudno jest zresztą sobie wyobrazić programowanie i wdrażanie działań mających na celu podnoszenie sprawności administracji rządowej w terenie bez zmian dotyczących organizacji i funkcjonowania administracji samorządu terytorialnego.

## Warunki rozwoju sprawności instytucjonalnej administracji publicznej

---

Strategia „Sprawne Państwo 2020” obejmuje 7 celów i kierunków interwencji<sup>24</sup>. W swoich dalszych rozważaniach koncentruję się głównie na problemach związanych z rolą administracji publicznej w zwięk-

---

<sup>24</sup> Są to: 1) Otwarty rząd, 2) Zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa, 3) Skuteczne zarządzanie i koordynacja działań rozwojowych, 4) Dobre prawo, 5) Efektywnie świadczone usługi publiczne, 6) Skuteczny wymiar sprawiedliwości i prokuratura, 7) Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

szaniu sprawności instytucjonalnej państwa oraz na tych obszarach strategii „Sprawne Państwo”, które stanowią najważniejsze uwarunkowania jej sprawnego funkcjonowania, tj. na „dobrym prawie i skutecznym wymiarze sprawiedliwości”, oraz na „skutecznym zarządzaniu i koordynacji działań rozwojowych”. Biorę także pod uwagę strategię rozwoju w dwóch innych autonomicznych obszarach strategii rozwoju kraju mających istotny wpływ na sprawność administracji i rozwoju kapitału ludzkiego i kapitału społecznego.

### Koncepcja i warunki sprawności instytucjonalnej administracji publicznej

Przez sprawność instytucjonalną administracji publicznej rozumiem jej zdolność do skutecznego, ekonomicznego, korzystnego społecznie realizowania jej prawem określonych obowiązków oraz zadań i celów polityki rozwoju wyznaczonych jej organom w procesach demokratycznego rządzenia.

Pojęcie to może się odnosić do systemu administracji publicznej, jako całości w skali kraju (państwa), części jego terytorium (samorządu terytorialnego), samorządnie wykonywanych funkcji (samorząd funkcjonalny) albo do poszczególnych elementów tego systemu.

Tak rozumiana sprawność nigdy nie jest absolutna i ewoluuje w zależności od szeregu czynników i uwarunkowań związanych z jej szeroko rozumianą organizacją oraz od wpływów, jakie na administrację wywierają pozostałe elementy systemu rządzenia stanowiące jej bezpośrednie otoczenie, a także szersze środowisko społeczne, ekonomiczne, polityczne i trudne do przewidzenia zdarzenia występujące czasem w jej środowisku fizycznym (klęski żywiołowe). Z tego powodu ważnym aspektem sprawności instytucjonalnej administracji jest zdolność systemu rządzenia do optymalizacji jej organizacji i działań w zależności od zmieniających się uwarunkowań. Funkcję takiej optymalizacji powinien pełnić dobrze zorganizowany i sprawnie funkcjonujący system zarządzania zmianą, obejmujący administrację zarówno rządową, jak i samorządową. Elementy takiego systemu powinny istnieć we wszystkich względnie autonomicznych elementach systemu administracji publicznej i tworzyć sieć komunikacji, koordynacji współdziałania opartego na poszukiwaniu spójności wszystkich jego elementów, synergii pozytywnej oraz konsensu decydentów uczestniczących w procesie rządzenia (władze samorządowe, rząd i parlament). Należy przy

tym mieć na uwadze, że przyjęcie w tym procesie formalnych, prawem umocowanych decyzji nie przesądza jeszcze o ich rzeczywistym i zgodnym z deklarowanymi zamierzeniami wdrożeniu. Konsensus taki może mieć charakter formalny przy jednoczesnym braku przekonania, a na etapie wdrażania, przy biernym lub nawet aktywnym oporze jego poszczególnych partnerów z administracją publiczną na czele. Dlatego w procesie podejmowania decyzji strategicznych i programów działań należy brać także pod uwagę, analizować i przewidywać występowanie nieuchronnych konfliktów interesów i sposobów ich rozstrzygnięcia. Bez tego ważnego elementu strategii rozwoju i programy ich wdrażania mogą mieć charakter racjonalny, ale na pewno bardziej życzeniowy niż realistyczny.

### Problem diagnozy dotyczącej sprawności aktualnego systemu organizacji i funkcjonowania administracji publicznej i jej wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań

Pierwszym etapem wdrażania strategii rozwoju administracji publicznej powinno być dokonanie pogłębionej analizy i diagnozy organizacji i funkcjonowania obecnego systemu na wszystkich jego poziomach i we wszystkich jego elementach. Analiza taka w teorii i praktyce reform i modernizacji administracji publicznej nosi nazwę analizy funkcjonalnej<sup>25</sup>.

Analiza taka powinna obejmować w pierwszej kolejności analizę misji, celów, ról, zadań, funkcji oraz form i metod działania systemu administracji jako całości i poszczególnych jego elementów oraz racjonalności ich podziału pomiędzy elementami tego systemu, uwzględniając wszystkie jego elementy, zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej. Obejmuje ona koszty funkcjonowania tego systemu i jego poszczególnych elementów.

W świetle tej analizy należy ocenić sprawność struktur, które te zadania obecnie realizują, co może być przyczynkiem do sformułowania propozycji dotyczących rewizji ich zadań, kompetencji i form działania

---

<sup>25</sup> Por. (UNDP, 2001: 99). Tego typu analizy były systematycznie realizowane wcześniej w procesach reform administracji w wielu krajach rozwijających się już od lat 70. XX wieku, m.in. w Mali, Burundi, Gwinei, Komorach i w Kamerunie, gdzie uczestniczyłem w ich wdrażaniu jako międzynarodowy ekspert, w ramach programów reform administracji realizowanych w tych krajach, w latach 1975–1996 przy wsparciu projektów pomocowych finansowanych przez ONZ.

oraz ich reorganizacji. Kolejnym etapem jest analiza zasobów ludzkich i innych środków działania, jakimi te struktury dysponują w stosunku do wynikających z proponowanej restrukturyzacji potrzeb, oraz opracowanie programu działań mających na celu wdrożenie proponowanych zmian. Należy oczywiście brać także pod uwagę koszty nowej organizacji, zakładając z reguły konieczność ich redukcji przy jednoczesnym zwiększeniu ich skuteczności i korzyści działania.

Ważnym elementem takiej analizy jest oczywiście ocena kapitału ludzkiego, jakim dysponuje administracja, zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym. Ale należy brać pod uwagę także środki materialne, jakimi te struktury dysponują i ich adekwatność do wykonywanych aktualnie i przewidzianych w przyszłości zadań i form ich realizacji.

## Dalsze perspektywy i problemy wdrażania strategii „Sprawne Państwo”

---

### Ramy instytucjonalne wdrażania strategii

Za strategię „Sprawne Państwo” odpowiadał dotychczas Minister do spraw Administracji i Cyfryzacji (wcześniej był to Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji). Natomiast za strategię rozwoju kapitału ludzkiego odpowiadali wspólnie Minister, Przewodniczący Stałego Komitetu RM, któremu podlega Służba Cywilna oraz Minister Pracy i Opieki Społecznej. Za strategię rozwoju kapitału społecznego odpowiadał Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego<sup>26</sup>. Obie z tych dwóch ostatnich strategii, zarówno strategia rozwoju kapitału ludzkiego, jak i strategia rozwoju kapitału społecznego, mają także niezwykle istotny i bezpośredni wpływ (choć nie zawsze dostrzegany i w pełni brany pod uwagę) na realizację celów strategii sprawnego państwa. Wydaje się wręcz, że sukces tej ostatniej będzie zależeć w decydującym stopniu od dwóch pozostałych.

---

<sup>26</sup> W czasie finalizacji tego opracowania w wyniku wyborów doszła do władzy opozycja parlamentarna i nastąpiła zmiana ekipy rządzącej. Wpłynie to bez wątpienia na dalsze losy strategii rozwoju kraju i strategii „Sprawne Państwo” oraz usytuowanie tej ostatniej w modyfikowanym obecnie instytucjonalnym systemie rządzenia.

W założeniach Strategii rozwoju kraju z roku 2009 wyraźnie brakowało jasnego określenia ram instytucjonalnych pilotażu, koordynacji, kontroli i ewaluacji wdrażania tych wszystkich strategii. Mankament ten został częściowo uzupełniony w wersji przyjętej w roku 2013.

W dokumencie ŚSRK jest zawarty paragraf „Monitorowanie i sprawozdawczość”. Mowa w nim o „dotychczas obowiązującym systemie monitorowania stopnia realizacji przyjętych celów strategicznych”, które podobno odbywało się na podstawie informacji sporządzanej corocznie przez ministra rozwoju regionalnego. Nigdzie nie udało mi się znaleźć śladów takiej informacji, która miała być, zgodnie z Ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z roku 2009, przekazywana następnie przez premiera Sejmowi i Senatowi do dnia 31 lipca. Dokument ŚSRK stwierdza dalej, że w oparciu o doświadczenia z dotychczasowego funkcjonowania tego systemu (można przypuszczać, że nie najlepsze) nastąpiła „konieczność jego modyfikacji przez powiązanie poziomu planowania strategicznego z poziomem operacyjnym” i ma w tym celu powstać nowe narzędzie w postaci Planu działań ŚSRK, który ma być też głównym narzędziem bieżącego monitoringu postępów jej realizacji. Za wcześnie przesądzać o skuteczności funkcjonowania tego skomplikowanego i, jak na razie, niezbyt precyzyjnie zdefiniowanego wielopiętrowego systemu. Należy jednak zwrócić uwagę, że prace nad nim trwają od roku 2007 i po sześciu latach nie przekroczyły jeszcze etapu koncepcji ogólnych założeń strategii rozwoju oraz ich akceptacji i przyjęcia przez Rząd. Niektóre jego elementy do dziś nie zostały jeszcze ostatecznie zatwierdzone przez Rząd.

Powstaje więc w tej sytuacji pytanie: ile czasu może zająć nadanie tym strategiom charakteru operacyjnego w oparciu o programy konkretnych działań, w oparciu o odpowiednie ramy prawne i instytucjonalne oraz środki finansowe i ludzkie potrzebne do ich wdrażania i realizacji? Opracowanie i przyjęcie tych strategii przez Rząd zajęło już byłej ekipie rządzącej półtorej kadencji i nadal nie jest jeszcze dookończony. Ich wdrożenie wymagać będzie jeszcze uprzedniej akceptacji Parlamentu, bez której niemożliwe jest ani uzyskanie odpowiednich środków finansowych, ani stworzenie odpowiednich ram instytucjonalnych i prawnych.

Nadanie charakteru operacyjnego strategii sprawnego państwa, w interesującym nas w tym opracowaniu zakresie rozwoju instytucjonalnego administracji publicznej, wymaga uprzedniego dokonania analizy sprawności tego systemu w świetle osiąganych rezultatów

i zmieniających się uwarunkowań ekonomicznych i politycznych. Dotyczy to przede wszystkim systemu administracji rządowej jako całości, podziału ról, zadań, form działania oraz mechanizmów kontroli i koordynacji działań pomiędzy poszczególnymi poziomami i elementami tego systemu, a także jego relacji z innymi elementami systemu rządzenia, w szczególności z systemem samorządu terytorialnego. Dotyczy to następnie poszczególnych struktur administracji publicznej, ich zadań, form i procedur działania, ewaluacji środków potrzebnych na ich realizację tych zadań oraz kosztów i efektów ich działania.

Analiza taka powinna mieć na celu przygotowanie i wdrażanie reform mających na celu zwiększenie sprawności działania administracji zarówno w wymiarze całego systemu administracji publicznej, jak i w odniesieniu do poszczególnych jego elementów. Należy przy tym brać pod uwagę istniejące ograniczenia, które można streścić w pytaniu, jak działać sprawniej, mając mniej finansowych środków działania. Przez sprawność organizacji rozumiem, zgodnie z zasadami prakseologii jej skuteczność, korzystność i ekonomiczność (Kieżun, 1997: 18–23). W przypadku organizacji publicznych do tych trzech podstawowych cech sprawności działania wszelkich organizacji należy dodać etyczność (sprawiedliwość) oraz praworządność. Te dwie ostatnie cechy mają jednak specyficzny sens i wpływ na trzy poprzednie. Etyczność działania może w niektórych wypadkach ograniczać jego skuteczność i ekonomiczność, natomiast w dłuższej perspektywie czasowej takie działanie będzie niewątpliwie społecznie bardziej korzystne. Natomiast specyfika praworządności (zgodności z obowiązującymi przepisami prawa) polega na tym, że obowiązujące przepisy bywają (niestety zbyt często) czynnikiem ograniczającym sprawność działania administracji pod niektórymi, a czasem nawet wszystkimi innymi jej atrybutami, z etycznością (sprawiedliwością) włącznie. Wymagają one w konsekwencji odrębnej analizy prakseologicznej i następnie dokonania odpowiednich zmian podnoszących sprawność ich potencjalnego oddziaływania na funkcjonowanie państwa, a w szczególności administracji publicznej. Niemniej trudno uznać za sprawne działanie niezgodne z prawem, szczególnie w przypadku działań organizacji publicznych.



## Propozycje ujednoczenia systemu zarządzania sprawnością systemu administracji i jej poszczególnych urzędów

Istotnym instrumentem podniesienia sprawności administracji publicznej powinno być ujednoczenie systemu zarządzania jej zadaniami, strukturami organizacyjnymi, zasobami, metodami ich działania oraz ich instytucjonalnym rozwojem. Obecnie organizacja, zadania i funkcjonowanie tych struktur różnią się w różnych urzędach administracji, podczas gdy to właśnie te komórki organizacyjne powinny stanowić podstawowe elementy sieci struktur zarządzania tymi urzędami odpowiedzialnymi za gospodarkę ich zasobami, racjonalną organizację ich funkcjonowania oraz kontrolę i pilotowanie działań usprawniających ich funkcjonowanie. W strukturach tych powinny być wyraźnie wyodrębnione komórki zarządzania bieżącego i komórki zarządzania strategicznego odpowiedzialne za rozwój i zarządzanie zmianą w urzędzie oraz za reprezentowanie urzędu w sieci zarządzającej tymi procesami i koordynującej działania w tym zakresie w skali całego systemu administracji publicznej. System ten powinien obejmować także w ograniczonym zakresie struktury administracji samorządowej, parlamentarnej i innych niepodporządkowanych hierarchicznie rządowi organów państwa. Organ kierujący, koordynujący te działania powinien podlegać bezpośrednio Premierowi i dysponować własnym zapleczem eksperckim. Przedstawiciele różnych struktur administracji, reprezentujący komórki zarządzania strategicznego tych jednostek, powinni tworzyć kolegialne ciało doradcze premiera w sprawach rozwoju instytucjonalnego, szeroko rozumianego systemu struktur administracji publicznej. Kolegium takie mogłoby działać na sesjach plenarnych oraz w komisjach wyspecjalizowanych w kluczowych aspektach zarządzania rozwojem i reform administracji publicznej.

## Uwarunkowania sukcesu strategii „Sprawne Państwo”

---

Proponowany wyżej system przygotowania i wdrażania działań mających podnieść sprawność państwa w dziedzinie administracji publicznej mogłoby stanowić bazowy, wewnętrzny system zarządzania jej rozwojem instytucjonalnym. Efektywność jego działania wymaga jednak również zaangażowania i decyzji organów państwa podejmujących decyzje polityczne, stanowiących ramy prawne wdrażania

rozwiązań proponowanych przez wyżej opisane struktury techniczne i konsultacyjne.

Dlatego, analizując i oceniając strategię „Sprawne Państwo”, powinno się brać także pod uwagę uwarunkowania polityczne, ekonomiczne, społeczne i kulturowe, które mogą mieć wpływ na proces i efekty jej wdrażania. Tego aspektu ani strategia „Sprawne Państwo”, ani żadna z obu strategii rozwoju kraju, którymi się tutaj zajmujemy, zdają się nie uwzględniać, zakładając chyba, że te uwarunkowania się nie zmieniają, ani w perspektywie najbliższych siedmiu, ani kolejnych dziesięciu lat.

Na to, żeby móc osiągnąć etap rzeczywistego wdrażania tych strategii oraz realizacji ich celów, niezbędne jest zaangażowanie w proces ich przyjęcia i ewaluacji osiągniętych rezultatów tych instytucji systemu rządzenia państwem, które w nim dotychczas nie uczestniczyły. Dotyczy to w pierwszym rzędzie parlamentu, który w wielu przypadkach musi stworzyć odpowiednie ramy prawne i przydzielić środki finansowe niezbędne do ich wdrożenia. Dotyczy to również samorządów terytorialnych oraz organów wymiaru sprawiedliwości, których organizacji i funkcjonowania proponowane strategię także dotyczą. Wdrożenie tych strategii wymagać będzie szeregu reform, których nie da się skutecznie przeprowadzić bez poparcia i czynnego udziału wszystkich elementów systemu rządzenia. Należy się przy tym liczyć także z przejawami ich czynnego i/lub biernego oporu. Dotyczy to też zarówno parlamentarnej, jak i pozaparlamentarnej opozycji, zainteresowanych grup społecznych i podmiotów gospodarczych, a także instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

W dotychczas opublikowanych strategiach rozwoju te kwestie są całkowicie pominięte. Być może, zakłada się, że na etapie koncepcji tych strategii, jest na to jeszcze za wcześnie. Jednakże pominięcie tych kwestii i brak strategii informacji, komunikacji i partycypacji w procesie poszukiwania ich politycznej i społecznej akceptacji, a potem w procesach ich wdrażania, stanowi, moim zdaniem, podstawową wadę przyjętych strategii rozwoju i osłabia szanse ich ostatecznego przyjęcia i realizacji.

Jednym z najważniejszych mankamentów przyjętej strategii „Sprawnego Państwa” jest fakt, że nie bierze ona pod uwagę problemów i ograniczeń wynikających z obowiązującego porządku prawnego, który wpływa w sposób zasadniczy na tę sprawność oraz ogranicza w sposób istotny możliwości jej wdrożenia. Problemy te wynikają, po pierwsze, z zasad systemu wyborczego do Sejmu opartego na skrajnie

upartyjnionych wyborach proporcjonalnych, po drugie zaś z systemu stanowienia prawa.

Przyjęte w tym zakresie rozwiązania ustrojowe powodują w pierwszym przypadku przeniesienie na nowy grunt ustrojowy patologii systemu wyborczego poprzedniego systemu, który *de facto* uzależniał wybór (a w konsekwencji także odpowiedzialność) posłów w większym stopniu od władz partii, która ich desygnowała, niż od woli i opinii ich wyborców<sup>27</sup>.

Natomiast w drugim przypadku wprowadzone w naszej Konstytucji, restrykcyjne ograniczenie funkcji stanowienia prawa przez władzę wykonawczą jedynie na podstawie ustaw i w celu ich wykonania powoduje niemożność szybkiego reagowania rządu na zmieniające się uwarunkowania. Jest to szczególnie szkodliwe w sytuacjach kryzysowych, z którymi mamy obecnie coraz częściej do czynienia i które wymagają pilnych działań regulacyjnych, żeby móc im skutecznie stawić czoła. Powoduje to także upolitycznienie i brak spójności stanowionych przepisów. Wynika to z konieczności poszukiwania w procesach ustawodawczych rozwiązań kompromisowych i powoduje możliwość przyjmowania przepisów szczegółowych uwarunkowanych doraźnymi partyjnymi interesami. Dotyczy to w szczególności inicjatyw ustawodawczych parlamentu, do których nie mają zastosowania procedury kontroli gwarantujące poprawne przestrzeganie zasad technik legistycznych ani wstępnych analiz skutków regulacji (OSR). Jeśli chodzi o te ostatnie, to też te analizy są w naszej praktyce ograniczone głównie do analizy prawnej (spójność i poprawność techniczna przepisów, zgodność z prawem unijnym) i nie zawierają głębszych analiz bezpośrednich skutków i dalszych konsekwencji ekonomicznych, finansowych i politycznych stanowionego prawa.

Do wad obecnie obowiązującej Konstytucji należy także zaliczyć fakt, że zawarte w jej przepisach ogólne zasady dotyczące urzędników mają zastosowanie jedynie do zbyt wąsko zdefiniowanej służby cywilnej,

---

<sup>27</sup> W jakimś sensie wybory były nawet bardziej demokratyczne w poprzednim systemie Polski Ludowej, gdzie można było skreślać niepopularnych kandydatów, podczas gdy teraz głosuje się bezpośrednio jedynie na jednego kandydata w danym okręgu wyborczym. W konsekwencji głosuje się bardziej na partię niż na konkretnych kandydatów tej partii, a wchodzi do Parlamentu także kandydaci, mało znani albo wręcz niepopularni, znajdujący się na listach partii, która wygrywa wybory. Trudno w takiej sytuacji liczyć na ich niezależność czy na to, żeby zależało im na poparciu społeczności, która ich przy okazji i niechęć wybrała.

obejmującej jedynie urzędników państwa (administracji rządowej) a nie, jak to powinno być, do wszystkich urzędników cywilnej służby publicznej zarówno rządowej, samorządowej, jak i innych instytucji należących do systemu rządzenia państwem. Posiadanie takich wspólnych zasad nie wyklucza odrębnych systemów zarządzania zasobami ludzkimi przez poszczególne, niezależne od siebie instytucje. W systemie francuskiej służby cywilnej mamy wspólne przepisy ogólnego statutu funkcjonariuszy służby publicznej (Statut General des Fonctionnaires) oraz trzech statutów szczególnych dla funkcjonariuszy rządowych, dla funkcjonariuszy edukacji (w tym nauczycieli) i dla funkcjonariuszy szpitalnictwa (w tym lekarzy publicznej służby zdrowia)

W tej sytuacji można stwierdzić, że strategia „Sprawne Państwo” (a właściwie *de facto* głównie sprawna administracja rządowa) omija zasadniczy dla tej sprawności problem relacji i współdziałania, zarówno pomiędzy różnymi instytucjami państwa i samorządu, jak i ich relacji z otoczeniem wewnętrznym i zewnętrznym.

Dotyczy to w szczególności relacji między władzami wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą i ich otoczeniem politycznym, gospodarczym i społecznym.

## Strategia sprawnego państwa i jej relacje ze strategiami rozwoju kapitału ludzkiego i kapitału społecznego

Zaktualizowane strategie „Sprawne Państwo” i dwie strategie, które są w stosunku do niej najbardziej komplementarne, a mianowicie strategie rozwoju kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, zawierają ogólnie sformułowane cele strategiczne. Określają one głównie ideologiczne założenia i ogólne kierunki rozwoju sformułowane wcześniej w dokumentach europejskich, do których się zresztą odwołują<sup>28</sup>, są wiernym odzwierciedleniem przyjętych w nich ogólnych założeń i używanego w nich języka. Cele te są tak ogólnikowe, że mogłyby mieć zastosowanie z powodzeniem, praktycznie bez żadnych istotnych zmian, w każdym innym kraju Wspólnoty. W rezultacie strategie te stanowią dokumenty o charakterze życzeniowym, polityczno-propagandowym i nie nadają się do wdrożenia bez oparcia na konkretnych programach działań. Nie definiują one bezpośrednio priorytetów i określają bardzo ogólnikowe

<sup>28</sup> Zob. Strategia Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komisja Europejska, 03.03.2010.

cele. Nie formułują żadnych konkretnych i wymiernych zadań ani też działań koniecznych dla ich realizacji i środków potrzebnych do ich wdrożenia. Nie zawierają też analizy wzajemnych uwarunkowań występujących nieuchronnie w procesach realizacji stawianych sobie ogólnych celów. Zawarte w nich nieliczne wskaźniki monitorowania są oparte głównie na danych porównawczych publikowanych przez organizacje międzynarodowe (Bank Światowy, Transparency International, Eurostat) oraz GUS. Mają one charakter bardzo ogólny i prawie wyłącznie ilościowy (z wyjątkiem dwóch wskaźników: CEBOS – poziom zaufania do instytucji publicznych i Transparency International – wskaźnik postrzeganej korupcji). Można z nich wyciągać jedynie bardzo powierzchowne wnioski i trudno w obecnym stanie zaawansowania mówić o politykach publicznych, w ścisłym tego terminu znaczeniu.

O ich bardzo ogólnikowym charakterze świadczy również fakt, że dla każdego z obszarów, które zostały objęte zasięgiem merytorycznym tych strategii, i dla poszczególnych celów i kierunków ich interwencji, trzeba jeszcze opracować bardziej szczegółowe, chociaż też bardzo ogólne, dokumenty strategiczne. W nielicznych przypadkach, gdzie takie dokumenty już istnieją, one też wymagają do ich wdrożenia opracowania bardziej konkretnych planów działań oraz ewaluacji i alokacji środków potrzebnych do ich realizacji.

Ponadto w każdej z trzech omawianych tutaj horyzontalnych strategii, wbrew ogólnemu założeniu o ich zintegrowanym charakterze, brak jest wskazania na ich wzajemne związki i uwarunkowania z dwoma pozostałymi, mimo że się nawzajem uzupełniają, są współzależne i posiadają szerokie pola intersekcji. W odniesieniu do głównego przedmiotu naszych zainteresowań w tym opracowaniu, jakim jest sprawność administracji publicznej, powstaje zasadnicze pytanie, jakie powinno się wyznaczyć wymierne cele i konkretne zadania, żeby podnieść jakość zasobów ludzkich administracji i sprawność zarządzania tymi zasobami, oraz jakie powinno się podjąć działania, żeby wpłynąć na rozwój kapitału społecznego zaufania i chęci współdziałania między administracją publiczną a jej otoczeniem.

## Strategia rozwoju czy strategia reform?

Strategia „Sprawne Państwo” wydaje się zakładać, że ani w perspektywie strategii średniookresowej przewidzianej na okres najbliższych lat (do 2020 roku), ani w dłuższej, (choć też niezbyt odległej) perspek-

tywie (do roku 2030) obecnie istniejące rozwiązania ustrojowe nie ulegną istotnym zmianom.

Chodzi tu nie tylko o czynniki polityczne, prawne i ustrojowe, jakie wynikają z przepisów Konstytucji i praktyki naszego systemu rządzenia, lecz także o uwarunkowania ekonomiczne i finansowe wynikające z obecnej sytuacji kryzysu ekonomicznego w skali regionalnej i krajowej oraz jego konsekwencji dla finansów państwa. Te ostatnie z jednej strony wymuszają pewną hierarchię priorytetowych działań, z drugiej zaś ograniczają możliwości pełnej realizacji, co najmniej w perspektywie średnioterminowej, wszystkich zamierzonych strategicznych celów.

Średniookresowa strategia rozwoju kraju opiera się na „scenariuszu stabilnego rozwoju”, stwierdzając jednocześnie słusznie, że pomyślność realizacji założonej w niej celów będzie „uzależniona od wielu czynników wewnętrznych i zewnętrznych, które mogą wpływać na dostępność środków finansowych na jej realizację” oraz że „szczególne znaczenie będzie miał rozwój sytuacji w gospodarce światowej, a w szczególności w strefie euro”.

W przypadku czynników wewnętrznych zmiany, jakie zostały dokonane w układzie politycznym w wyniku wyborów parlamentarnych na pewno, przynajmniej w bliskiej przyszłości, nie przyspieszą procesów wdrażania tej strategii. Należy się raczej spodziewać zarówno rewizji jej celów, założeń i programów jej wdrażania, jak i zmian w organizacji rządu oraz zakresie kompetencji i zadań jego członków w tym zakresie.

Jeśli chodzi o czynniki zewnętrzne, to obecna sytuacja w tej dziedzinie i najbliższe perspektywy jej rozwoju nie wyglądają zbyt dobrze. Dlatego przyjęty w tej strategii scenariusz stabilnego rozwoju wygląda zbyt optymistycznie.

Przyjęcie strategii rozwoju kraju bez alternatywnych scenariuszy, zakładających ewentualność mniej korzystnych uwarunkowań, wydaje się budzić wątpliwości. Zresztą sami autorzy tego dokumentu stwierdzają, że „w najbliższych latach kluczowa będzie konieczność równoważenia finansów publicznych i zwiększania oszczędności” i że „wymagać to będzie przeprowadzenia zmian systemowych, kompetencyjnych i instytucjonalnych sprzyjających uwolnieniu potencjałów i rezerw rozwojowych, **a także środków finansowych**” (ŚSRK, 2013: 194).

W tej sytuacji osiągnięcie zamierzonych celów sprawnego państwa wymaga dużo śmielszych i głębszych reform. Powstaje więc pytanie, czy, przynajmniej w przypadku strategii „Sprawne Państwo”, nie na-



leżałoby mówić nie tyle o rozwoju, ile o celach i kierunkach koniecznych reform zarówno naszego obecnego systemu rządzenia, jak i systemu administracji publicznej.

Jeśli chodzi o ten ostatni system, konieczne reformy powinny dotyczyć zakresu zadań, podziału ról i metod współdziałania administracji rządowej i samorządowej, struktur organizacyjnych i metod działania organów administracji, systemu cywilnej służby publicznej i zarządzania zasobami ludzkimi, finansowymi i materialnymi administracji oraz metod zarządzania procesowego zarówno administracji rządowej, jak i innych instytucji państwa.

Należy przy tej okazji zauważyć, że tak ostatnio lansowana przez rząd cyfryzacja, nie stanowi panaceum na usprawnienie systemu rządzenia, a w każdym razie nie powinna stanowić celu samego w sobie. Angielskie powiedzenie „garbage in – garbage out” (śmieci na wejściu – śmieci na wyjściu) doskonale odzwierciedla ryzyko patologii autonomizacji celów informatyzacji systemów administracji zarządzania. Nie należy nigdy tracić z pola widzenia instrumentalnego charakteru informatyzacji w stosunku do procesów i metod zarządzania oraz konieczności brania pod uwagę analizy sprawnościowej i bilansu kosztów i korzyści zamierzonej „cyfryzacji”.

W przyjętym modelu planowania strategicznego uderza bardzo powierzchowne przejście nad rolą czynnika politycznego i instytucji demokratycznego państwa, które powinny brać czynny udział zarówno w procesie podejmowania decyzji dotyczącej przyjęcia tej strategii, jak również ewaluacji efektów jej wdrażania. Wydaje się, że wbrew przyjętym założeniom dotychczas ani długookresowa, ani średniookresowa strategia rozwoju kraju, ani żaden z 9 obszarów tej ostatniej strategii, ze strategią „Sprawne Państwo” na czele, nie trafiła jeszcze pod obrady odpowiednich komisji sejmowych i nie była dotychczas przedmiotem obrad plenarnych Sejmu.

Należy mieć nadzieję, że pomimo zmian, jakie już nastąpiły w układzie politycznym w wyniku wyborów i niewątpliwie nastąpią również strukturach rządowych, prace nad systemem wdrażania strategii „Sprawne Państwo” będą trwać nadal. Jednakże w momencie finalizowania tego opracowania, poza wyżej wymienioną Strategią Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej, nie znalazłem dotychczas żadnych śladów dalszych prac w umieszczonych na stronach internetowych urzędów, które mają za zadanie tę strategię wdrażać.



Być może, w wyniku tych zmian wiele stawianych przeze mnie pytań znajdzie adekwatną odpowiedź, a niektóre z sformułowanych przeze mnie wątpliwości zostaną rozwiane.

Niestety, ta ostatnia strategia dotyczy jedynie tylko części zasobów ludzkich polskiej administracji publicznej, gdyż dotyczy jedynie zasobów ludzkich objętych przepisami ustawy o służbie cywilnej, która dotyczy jedynie części personelu administracji rządowej, i nie zawiera żadnych rekomendacji zmierzających do rozszerzenia tej wąskiej koncepcji na inne obszary szerzej pojmowanej administracji publicznej, którymi, jak dotąd, nikt się nie zajmuje. Ponadto nawet w tym wąskim obszarze brak jest krytycznej analizy obecnego systemu zarządzania tymi zasobami i jakichkolwiek propozycji istotnych zmian w tym dalekim od doskonałości systemie, który nie uległ zasadniczym zmianom od czasu, kiedy analizowałem krytycznie jego funkcjonowanie w artykule, który cytowałem na wstępie tego opracowania.

## Bibliografia

---

- Coombes D. (2000). *Politics and Bureaucracy in the Modern Administrative State: Comparing Western and Eastern Europe*. W: T. Verheijen (red.), *Politico-administrative relations: Who rules?* Bratislava: NISPAcee: 26–45.
- Czaputowicz J. (red.) (2012). *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej* [w języku polskim i francuskim]. Warszawa: KSAP–ENA.
- Finger M. i Ruchat B. (red.) (1997). *Pour une nouvelle approche du management public. Reflexion autour de Michel Crozier*. Paris: Seli Arslan.
- Finger M. i Ruchat B. (1997). *Le New Public Management: Etat, administration et politique*. W: M. Finger i B. Ruchat (red.), *Pour une nouvelle approche du management public*. Paris: Seli Arslan: 33–57.
- Fukuyama F. (2003). *Kapitał społeczny*. W: L.E. Harrison i S.P. Huntington (red.), *Kultura ma znaczenie. Jak wartości wpływają na rozwój społeczeństw*. Poznań: Zysk i S-ka: 169–188.
- Harrison L.E. i Huntington S.P. (red.) (2003). *Kultura ma znaczenie. Jak wartości wpływają na rozwój społeczeństw*. Poznań: Zysk i S-ka.
- Kieżun W. (1997). *Sprawne zarządzanie organizacją*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Kieżun W. (2012). *Patologia transformacji*. Warszawa: Poltext.

- Kieżun W. i Kubin J. (2004). *Dobre Państwo*. Warszawa: WSPiZ im. Leona Koźmińskiego.
- Mikułowski W. (2004). Sprawność cywilnej służby publicznej, jak instrumentu rządzenia państwem. W: W. Kieżun i J. Kubin (red.), *Dobre Państwo*. Warszawa: WSPiZ im. Leona Koźmińskiego: 77–111.
- Mikułowski W. (2012). Specyfika zarządzania zmianą w administracji publicznej. W: J. Czaputowicz (red.), *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*. Warszawa: KSAP–ENA: 125–160.
- Mikułowski W. (2014) System zarządzania zasobami ludzkimi polskiej administracji i perspektywy jego rozwoju (krytyczna analiza projektu rządowej strategii zarządzania zasobami ludzkimi w Służbie Cywilnej do 2020 r.). W: *Księga pamiątkowa ku czci profesor Teresy Górczyńskiej, Władza – obywatele – informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu*. Warszawa: C.H. Beck, 189–215.
- PAN (2011). „Raport Polska 2050”. Tom I – Społeczeństwo i Państwo. Warszawa: PAN. Komitet Prognoz Polska 2000 Plus.
- Przystawa J. (2004). Dobra ordynacja warunkiem dobrego państwa. W: W. Kieżun i J. Kubin, *Dobre Państwo*. Warszawa: WSPiZ im. Leona Koźmińskiego: 339–350.
- Tenzer N. (2004). *France: La reforme impossible*. Paryż: Flammarion.
- UNDP (2001). *Rebuilding State Structures: Methods and Approaches. The trials and Tribulations of Post-Communist Countries*. UNDP/BREC Policy Advocacy Papers.
- Verheijen T. (red.) (2000). *Politico-administrative relations: Who rules*, Bratislava: NISPACEe.

Akty prawne, oficjalne dokumenty, raporty i ekspertyzy dotyczące długo- i średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz strategii „Sprawne Państwo” (stan na listopad 2015 roku)

a) Akty prawne i dokumenty dotyczące polityki rozwoju kraju

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, tekst jednolity, Dz. U. 2006 Nr 227, poz.1658.

Ewaluacja *ex-ante* Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju, Zachodniopomorska Grupa Doradcza sp. z o.o., Szczecin, październik 2011.

Analiza krzyżowa projektów długookresowej strategii rozwoju kraju, średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz strategii zintegrowanych

w zakresie systemów realizacyjnych i monitorowania, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa, październik 2011.

„Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności”, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju, Warszawa, 09.11.2012, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

Strategia Rozwoju Kraju 2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2012.

Informacja o realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015 w roku 2012, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2013.

Plan działań służących realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2020. Dokument rozpatrzony i pozytywnie zaopiniowany przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju w dniu 10 października 2013 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa październik 2013.

Sprawozdanie z wdrażania „Planu działań służących realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2020” w roku 2013, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa grudzień 2014 (dokument przyjęty przez Radę Ministrów w trybie obiegowym w dniu 15 grudnia 2014 r.).

b) Akty prawne i dokumenty dotyczące Strategii „Sprawne Państwo 2020”

„Sprawne Państwo 2001–2020”. Zarys strategii. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (we współpracy z KPRM, MG, MF, MPiPS, MRR, MS, MŚ, MSZ, RCL, RCB, UOKiK), Warszawa 29.07.2010 (Projekt).

Uchwała Rady Ministrów nr.17 z dnia 12 lutego 2013 w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020”, M.P. 2013 Nr 1, poz. 136.

Strategia „Sprawne Państwo 2020”, Warszawa 20 grudnia 2012, Załącznik do Uchwały Rady Ministrów nr 17 z dnia 12 lutego 2013.

Plan działań na rzecz wdrażania strategii „Sprawne Państwo 2020”, w perspektywie do 2020 roku, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, lipiec 2014.

Katalog zadań na rzecz wdrażania strategii „Sprawne Państwo 2020”. Załącznik 1 do Planu działań na rzecz wdrażania strategii „Sprawne Państwo 2020”, aktualizacja: marzec 2015.

Informacja o realizacji strategii „Sprawne Państwo 2020” w 2013 r., Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Departament Administracji Publicznej we współpracy z podmiotami wdrażającymi strategię „Sprawne Państwo 2020”, styczeń 2015.

Rafał Wiśniewski

---

## AKTYWNOŚĆ I FUNKCJONALNOŚĆ ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W SEKTORZE EDUKACJI W POLSCE

---

Wydaje się, że często rozumienie pojęcia edukacji jest dość wąskie. Sprowadza się bowiem jedynie do formalnej nauki w szkole. Mówiąc o instytucjach zaangażowanych w system oświaty, ma się na myśli przede wszystkim system rządowy reprezentowany przez resort edukacji oraz samorządowy, które odpowiadają za infrastrukturalną i organizacyjną stronę oświaty. W praktyce całkowicie pomija się rolę organizacji pozarządowych. Stawiam tezę, że organizacje pozarządowe stają się współtwórcą nowoczesnej edukacji wrażliwej na potrzeby dzieci i młodzieży. Właśnie rola i zaangażowanie organizacji pozarządowych w proces edukacji ma tę przewagę (oprócz poniżej przedstawionych) w stosunku do organów władzy publicznej, że podlega w mniejszym zakresie wpływom procesów politycznych. Tym samym strategia i procedury opracowane i wdrażane przez trzeci sektor nie mają charakteru koniunkturalnego czy doraźnego, są więc pozbawione wad będących największym problemem polskiej edukacji.

Niedocenywanie roli sektora non profit wiąże się także z powszechnym umniejszaniem albo wręcz pomijaniem jego znaczenia dla rozwoju wszystkich dziedzin życia i aktywności społecznej przedsięwzięć lokalnych, zwłaszcza realizowanych przez formalne i nieformalne stowarzyszenia (pomimo różnorodnych problemów systemowych) (zob. Gliński, 2006; Mica, Winczorek, Wiśniewski, 2015). Dominuje bowiem przeświad-

czenie, wynikające zapewne z doświadczeń historycznych, że jedynie procesy i przedsięwzięcia zainicjowane albo przynajmniej wspierane przez władze państwowe mają realne znaczenie. Nie ma przy tym większego znaczenia, czy jest to władza centralna, czy samorządowa, ponieważ większość społeczeństwa nie odróżnia kompetencji poszczególnych jej szczebli. To także efekt niskiego kapitału społecznego i związanego z tym niewielkiego zaangażowania Polaków w działalność na rzecz swojego miejsca zamieszkania (Lewenstein, 2006: 172–190). To pomijanie i niedocenywanie organizacji pozarządowych można zauważyć m.in. w oficjalnych opracowaniach na temat systemu oświaty, w których są praktycznie nieobecne. Wyjątkiem są podmioty przejmujące od organów publicznych prowadzenie szkół, które bez zaangażowania organizacji pozarządowych byłyby skazane na likwidację. Są to głównie stowarzyszenia rodziców i nauczycieli. Jednak udział takich organizacji w systemie oświaty jest wymuszony wycofywaniem się, przede wszystkim ze względów finansowych, władzy publicznej z realizacji własnych zadań edukacyjnych. Raczej nie poszerza, ani nie unowocześnia systemu, a jedynie utrzymuje podstawową ofertę edukacyjną dla tych dzieci i młodzieży, które w innym przypadku musiałyby dojeżdżać do przepełnionych klas w odległych od domu miejscowościach. A przecież różnorodne i wielotorowe zaangażowanie organizacji pozarządowych na rzecz edukacji ma dla niej i dla polskiego państwa ogromne znaczenie. To przede wszystkim dążenie do wyrównania szans dzieci i młodzieży z różnych środowisk, a także wyszukiwanie i wspieranie talentów w społecznościach z różnych powodów wykluczonych, czyli ten aspekt edukacji, z którego prawie całkowicie wycofała się formalna oświata (Sapijaszka, 2010: 84–93). Ponadto to organizacjom pozarządowym zawdzięczamy poszerzenie oferty edukacyjnej poza ograniczone ramy szkoły i przeznaczonych na nią środków publicznych. Dotyczy to m.in. obszarów związanych z nowoczesnymi technologiami, potrzebami środowiska czy społeczeństwem obywatelskim, do nauki których tradycyjna szkoła często nie jest dobrze przygotowana.

Rola trzeciego sektora jest także coraz ważniejsza w dziedzinie np. wychowania fizycznego i przekazywania wiedzy o zasadach zdrowego życia. Brak ruchu, zła dieta, czy brak profilaktyki zdrowotnej to problemy, które w coraz większym stopniu dotyczą najmłodszych mieszkańców Polski. W ciągu ostatnich dwudziestu lat polska szkoła całkowicie zaniedbała te obszary. W efekcie mamy jeden z najwyższych w Europie odsetek dzieci otyłych, a eksperci są zdania, że dzisiejsza

młodzież będzie żyła krócej niż ich rodzice i dziadkowie. Może się więc okazać, że obszary, w których aktywne są organizacje pozarządowe, zwłaszcza na poziomie lokalnym, przestaną być uzupełnieniem formalnej edukacji, a staną się jej ważnym partnerem i współtwórcą. W szczególności z dyskursów w przestrzeni publicznej można wnioskować, że w polskiej oświacie i – szerzej – edukacji trwa permanentny kryzys. Na problemy finansowe, pogłębiane obecnym kryzysem finansów publicznych, i organizacyjne nakładają się kwestie demograficzne. Do szkół poszły bowiem dzieci niżej z końca XX i początku XXI wieku. Dochodzi do tego rewolucja technologiczna i informacyjna, do której nie są przygotowani ani nauczyciele, ani instytucje odpowiedzialne za polską edukację (Siemińska, 2004: 60 i n.; Korporowicz, 2010: 25–32). System nie odpowiada współczesnym wyzwaniom, a co najgorsze, nic nie wskazuje na to, że w najbliższym czasie władze centralne i lokalne podejmą działania, które to zmieniają. W cieniu tych problemów w Polsce lokalnej, gminnej i powiatowej przebiega mała rewolucja. Tylnymi drzwiami do systemu edukacyjnego wchodzi organizacje pozarządowe i odgrywają w nim coraz większą rolę. Trzeci sektor jest coraz bardziej obecny zarówno na szczeblu edukacji przedszkolnej i wczesnoszkolnej, jak i w kształceniu dorosłych.

## Zakres działalności organizacji pozarządowych

---

W literaturze przedmiotu oprócz wspomnianych rządowych i samorządowych organizacji szczególne miejsce w państwach demokratycznych zajmują organizacje pozarządowe. Rozwój tego typu organizacji obserwuje się w Polsce po przemianach ustrojowych, natomiast wcześniej nie był on w pełni możliwy. Zmiany w ustawodawstwie, które rozpoczęły się po 1989 roku, stworzyły ramy prawne, dając możliwość działania obywatelom. Te normy prawne wpisują się w przemiany demokratyczne państwa, ponieważ nie jest to działanie odgórne, w którym państwo kieruje działalnością organizacji. Przeciwnie, są to strategie działań oddolnych, w których ludzie organizują się w celu realizacji istotnych zadań. Jak dobrze wiadomo, Ferdinand Tönnies wyróżnił dwa typy zbiorowości społecznych: wspólnota (*Gemeinschaft*) oraz stowarzyszenie (*Gesellschaft*) (Tönnies, 1975: 46–66; por. także Szacki, 2002: 443–446). Można przyjąć, korzystając z jego terminologii, że ta forma samoorganizacji ludzi w ramach NGO to *Gesellschaft* oparta

m.in. na „woli arbitralnej”, umowie i wymianie oraz regulowana przez skodyfikowane prawo. Działalność organizacji pozarządowych to wyraz aktywności obywatelskiej, m.in. artykułowanie interesów poszczególnych grup społecznych, protesty obywatelskie, uczestnictwo w różnych działaniach na różnych szczeblach władzy, sygnalizowanie problemów społecznych, przygotowanie alternatywnych projektów, samodzielne gospodarowanie określonymi sferami, na przykład konkretnymi projektami, usługami czy też edukacją (Skrzypiec, 2002: 8). Prawo skodyfikowane wyznacza ramy działania organizacji pozarządowych (Izdebski, 2004: 13–18; Granta, red., 2000; Suski, 2006). Jednak przez długi czas brak regulacji prawnych nie sprzyjał ich działalności w Polsce. Warte przypomnienia jest memorandum z 1998 roku polskiego środowiska pozarządowego, w którym podkreślono rolę i znaczenie organizacji pozarządowych w Polsce oraz brak uregulowań prawnych, które umożliwiają ich działanie. Autorzy memorandum zwrócili uwagę, że potrzebne jest utworzenie kompleksowych rozwiązań ustawodawczych, umożliwienie zrzeszania się podmiotów prawnych nienastawionych na zysk, określenie sfery aktywności państwa i aktywności obywatelskiej, ujednoczenie zasad przekazywania środków finansowych ze strony państwa<sup>1</sup>.

Pierwsza ustawa o fundacjach została uchwalona przed okresem transformacji ustrojowej w Polsce<sup>2</sup>. Kwestia samoorganizacji obywateli zapisana jest w najważniejszym dokumencie państwowym – Konstytucji. Artykuł 12 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku „zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”<sup>3</sup>. Innym dokumentem regulującym działalność ludzi w zakresie samostanowienia jest Prawo o stowarzyszeniach<sup>4</sup>. Jednak pomimo aktów

---

<sup>1</sup> Por. *Memorandum w sprawie kompleksowego uregulowania prawnych warunków funkcjonowania organizacji pozarządowych i wolontariatu w Polsce* (w: Nowakowska, Marciniak, red., 2000: 43–52; por. Wiśniewski, 1999: 20–23).

<sup>2</sup> Ustawa o fundacjach z dn. 6 kwietnia 1984 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203, z późn. zm.

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

<sup>4</sup> Ustawa Prawo o stowarzyszeniach, z dn. 7 kwietnia 1989 r., Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855, z późn. zm.



prawnych do 2003 roku nie można było posługiwać się terminem prawnym organizacja pozarządowa. Z punktu widzenia prawa definicja organizacji pozarządowej pojawiła się dopiero wraz z wejściem w życie ustawy z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z art. 3 ust. 2 tej ustawy „Organizacjami pozarządowymi są organizacje niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia”<sup>5</sup>. Jest to dość szeroka definicja organizacji zaliczanych do trzeciego sektora, do którego poza stowarzyszeniami<sup>6</sup> i fundacjami (Wawrzyński, 1997: 26–33) należą też inne podmioty, takie jak związki zawodowe, organizacje samorządu gospodarczego czy zawodowego. Według aktualnego ustawodawstwa w definicję organizacji pozarządowej można włączyć między innymi związki zawodowe, jak i niemające osobowości prawnej stowarzyszenia – zwykłe, uczelniane organizacje studenckie. W międzynarodowych badaniach porównawczych koordynowanych przez Johns Hopkins University przyjmuje się, że organizacja musi spełnić 5 cech, żeby zakwalifikowano ją do sektora non profit: istnienie struktury organizacyjnej oraz formalna rejestracja, strukturalna niezależność od władz publicznych, niezarobkowy charakter, suwerenność i samorządność oraz dobrowolność przynależności (Wygnański, 2002: 34). Warto nadmienić, że termin trzeci sektor jest używany jako kategoria zbiorcza dla różnych organizacji pozarządowych.

W ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dokonano stosownych zapisów dotyczących tych organizacji. Jako

---

<sup>5</sup> Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r., Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.

<sup>6</sup> Stowarzyszenie – dobrowolne trwałe zrzeszenie, skupiające co najmniej 15 osób, o charakterze niezarobkowym. Organizacja ma osobowość prawną, działa w oparciu o statut, który wyznacza jej ramy funkcjonowania. Jest to typ organizacji zorganizowanej na sposób demokratyczny, w której najważniejszą władzą jest walne zgromadzenie. Działalność reguluje ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach; fundacja – powstaje z woli fundatora, który przeznaczają na rzecz fundacji majątek. Środki przekazane przez fundatora pozwalają realizować cele statutowe. Działalność organizacji nie jest nastawiona na zysk, ma ona osobowość prawną, jest zarejestrowana w KRS. Zakres aktywności fundacji reguluje ustawa z dnia 6 kwietnia 1989 roku o fundacjach; por. np. Kidyba, 1995.

działalność pożytku publicznego określa się działania społeczne prowadzone przez organizacje będące w sferze zadań publicznych czy też działalność na rzecz ogółu. Status organizacji pożytku publicznego mogą posiadać organizacje: pozarządowe, kościelne, związki wyznaniowe i stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego po uprzednim wpisaniu do Krajowego Rejestru Sądowego (Arczewska, 2005: 13–14). Ustawodawca zaznaczył jednocześnie, że w sferze działalności publicznej nie przewiduje związków zawodowych oraz podmiotów, które działają w zakresie poszczególnych dyscyplin sportowych. Na organizacjach pożytku publicznego spoczywa obowiązek sporządzania sprawozdań finansowych i poddawania ich kontroli ze strony administracji publicznej oraz upublicznienia (Ceglarski, 2005: 19).

Na podstawie wymienionych typów organizacji społecznych Ewa Leś dokonała podziału na trzy kategorie: po pierwsze – organizacje użyteczności społecznej ukierunkowanej na rzecz dobra wspólnego; po drugie – organizacje zaspokajające potrzeby własnych członków, po trzecie – organizacje użyteczności wzajemnej, do których zalicza te, które służą celom zrzeszonych (Leś, 2000: 16). Warto zaznaczyć, że niezależnie od przyjętego podziału organizacji wszystkie odgrywają istotną rolę w życiu społeczno-kulturowym.

Organizacje pozarządowe odgrywają szczególną rolę w funkcjonowaniu nowoczesnej demokracji. Piotr Gliński zebrał i przedstawił właściwości i funkcje organizacji pozarządowych. Do właściwości organizacji pozarządowych zalicza m.in.: spontaniczność, przystępne członkostwo, zaangażowanie, dobre rozpoznawanie potrzeb i problemów społecznych, stosunkowo niskie koszty funkcjonowania (udział wolontariuszy), kształtowanie tożsamości społecznych, zaangażowanie w rozwój, obsługiwanie ludzi i wspólnot bezpośrednich. Do specyficznych funkcji pełnionych przez organizacje pozarządowe zalicza m.in.: artykulację i identyfikację potrzeb różnych grup społecznych, wyrażanie protestów społecznych, kontrolę działań władzy, konsultację aktów prawnych, samodzielne gospodarowanie, tworzenie kapitału społecznego, formułowanie wizji rozwojowych, szeroko pojętą funkcję edukacyjną itp. (Gliński, 2005: 176–177).

Zdarza się, że samorząd (władze lokalne) utożsamia się ze społeczeństwem obywatelskim. Jednak zasadniczą cechą odróżniającą samorząd od organizacji pozarządowych jest to, że wspólnotę samorządową tworzy się na mocy prawa (instytucja państwowa), natomiast orga-

nizacje pozarządowe – jak wcześniej zostało powiedziane – są dobrowolnym stowarzyszeniem się ludzi, o celach niezarobkowych. Jednak działalność tych dwóch różnych typów instytucji na poziomie lokalnym jest korzystna z punktu widzenia prospołecznego, jeśli będą kierować się zasadą partnerstwa, na przykład realizacją wspólnych pomysłów, rozwiązań, otwartości (przynosi korzyści, kiedy zaangażowani partnerzy kierują się zasadami merytorycznymi), jawnością procedur i kryteriów współpracy, różnorodnością form współpracy i udzielania pomocy) (Guć, 2001: 137).

**Tabela 1.** Współpraca organizacji pozarządowych z samorządem (w %)

Typ instytucji	Nie mamy kontaktów	Mamy sporadyczne, bardzo rzadkie kontakty	Kontaktujemy się co pewien czas	Mamy częste regularne kontakty
Urząd Gminny	33	13,6	24,5	28,1
Gminy Ośrodek Pomocy Społecznej	71,1	12,6	8,4	6,8
Dom Pomocy Społecznej, Ośrodek Interwencji Kryzysowej	83,1	8,1	5,3	2,6
Starostwo Powiatowe	44,1	19,7	22,8	12,2
Powiatowy Urząd Pracy	83,2	8	5,8	2
Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie	80,1	8	6,5	4,5

Źródło: Klon/Jawor; Gumkowska, Herbst, 2006: 56.

Organizacje pozarządowe działające na poziomie lokalnym często lepiej postrzegają potrzebny lokalne. Jednak ich zasoby są przeważnie niewielkie, dlatego potrzebne jest wsparcie ze strony instytucji publicznych. Uwidacznia się ono w zasadzie pomocniczości. Jest to pole, w którym występuje współpraca różnych sektorów. Zasada pomocniczości jest wpisana w preambułę uchwalonej w 1997 roku Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałania władz, dialogu społecznego

oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”<sup>7</sup> (Lewenstein, Dudkiewicz, 2011).

Marek Rymśza i in. przytacza interpretację zasady pomocniczości zawierającą się w trzech postulatach: po pierwsze poszanowanie inicjatywy oddolnej (zgodnie z zasadą, co potrafi zdziałać podmiot indywidualny lub społeczny, tego nie powinno robić państwo); po drugie subsydiarne stowarzyszenie – świadczenie pomocy, kiedy podmiot indywidualny lub społeczny nie jest w stanie sam czegoś zrobić, wtedy potrzebna jest pomoc instytucji państwowych; po trzecie subsydiarne redukcje – zezwolenie na samodzielność, kiedy podmiot indywidualny lub społeczny uzyskał wystarczającą pomoc ze strony państwa i dalej nie powinno ono pomagać w tym zakresie (Rymśza, Hryniewicka, Derwich, 2004: 20–21). Należy jednak zauważyć, że w Europie spotyka się różne modele polityki społecznej w odniesieniu do trzeciego sektora, co przekłada się na zasadę pomocniczości: model liberalny (marginalny), model konserwatywny (kontynentalny) oraz model socjaldemokratyczny (instytucjonalny). W modelu liberalnym „preferuje się selektywne programy socjalne kierowane do grup społecznych o najniższych dochodach (pomoc socjalna), a jednocześnie proponuje się samozaradność obywateli”. Działania są realizowane przez podmioty (komercyjny i non profit), przy jednoczesnym nie w pełni angażowaniu się państwa. W modelu konserwatywnym podkreśla się decentralizację polityki społecznej, problemy rozwiązywane są na poziomie lokalnym, NGO-sy współpracują z instytucjami państwowymi, które przekazują na dane cele środki z budżetu. W ostatnim modelu – socjaldemokratycznym – wysuwa się postulaty socjalistyczne (równość i pełne zabezpieczenia socjalne). Zadania realizowane są przez państwo, a działalność pomocowa organizacji jest ograniczona ze względu na istotną rolę w tym zakresie instytucji państwowych (Rymśza, 1995: 12–13).

## Organizacje pozarządowe w Polsce w świetle badań

---

Głównym źródłem informacji na temat liczby większości podmiotów non profit (przede wszystkim stowarzyszeń, fundacji, związków zawodowych, organizacji samorządu gospodarczego i zawodowego oraz praco-

---

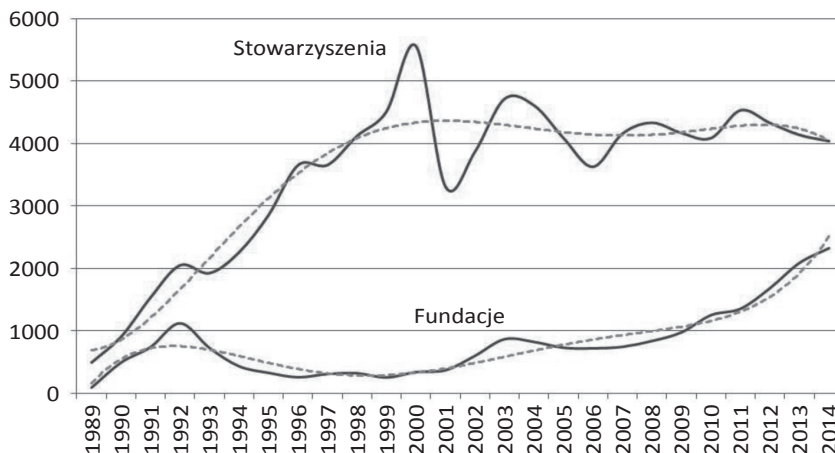
<sup>7</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

dawców) jest Rejestr REGON. Z danych przedstawionych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor w Polsce w 2012 roku zarejestrowanych było około 11 tys. fundacji oraz 72 tys. stowarzyszeń (nie włączając ochotniczych staży pożarnych 16 tys., 6,5 tys. organizacji samorządu gospodarczego i zawodowego, 3,8 tys. innych organizacji członkowskich i około 2 tys. lokalnych jednostek organizacyjnych Kościoła katolickiego) (Przewłocka, Adamiak, Herbst, 2013: 15). Dokonując podziału na poszczególne cele, jakie stawiają sobie organizacje, obserwujemy, że w Polsce najwięcej jest organizacji pozarządowych działających w obszarze „sportu, turystyki, rekreacji i hobby”. Na drugim miejscu znajdują się organizacje zajmujące się edukacją i wychowaniem. Z powyższych danych wynika, że właśnie w obszarze edukacja i wychowanie następuje systematyczny wzrost działalności organizacji, począwszy od roku 2006 – 10%, 2008 – 13% i w 2010 – 15% (Herbst, Przewłocka, 2011). Należy zaznaczyć, że dane dotyczą organizacji deklarujących, że edukacja i wychowanie jest główną aktywnością. Jeśli jednak uwzględnimy wszystkie deklarowane działania w tym zakresie, odsetek organizacji zwiększa się ponad trzykrotnie do 47%.

Dane pochodzące z raportu Klon/Jawor dostarczają również oglądu zróżnicowania **organizacji w rozkładzie na województwa. Obraz zróżnicowania geograficznego ilustrują dwa wskaźniki opisujące liczebność organizacji w poszczególnych częściach kraju. Pierwszy wskaźnik** odnosi się do liczby organizacji pozarządowych zarejestrowanych na podstawie REGON, zaś drugi – do liczby organizacji podzielonej przez liczbę mieszkańców danego województwa. Pozwala on na dokonanie porównań różnych obszarów, uwzględniając zamieszkującą populację. Województwa o wysokiej liczbie organizacji to: mazowieckie, śląskie, wielkopolskie, małopolskie i dolnośląskie. Zestawiając zaś liczby stowarzyszeń i fundacji w stosunku do liczby obywateli danego województwa, to najbardziej aktywni są mieszkańcy: mazowieckiego, dolnośląskiego, warmińsko-mazurskiego, zachodniopomorskiego, pomorskiego i lubuskiego (Przewłocka, Adamiak, Herbst, 2013: 30). Warto zaznaczyć, że w województwach rozkład nie jest symetryczny. Najwięcej organizacji działa w głównych miastach czy też w obrębie aglomeracji miejskich, zdecydowanie mniej na obszarach wiejskich. Im większa miejscowość, tym zwiększa się natężenie występowania organizacji pozarządowych. Zróżnicowanie terytorialne jest powiązane z zasięgiem działania, wielkością i kondycją finansową organizacji pozarządowych. Te, które funkcjonują w aglomeracjach

miejskich, mają zazwyczaj większe wsparcie (w postaci personelu zatrudnionego w organizacji oraz środków ekonomicznych).

Jerzy Bartkowski wyróżnia dwa typy zróżnicowań wpływających na rozmieszczenie przestrzenne stowarzyszeń w Polsce. Pierwszy związany jest z podziałem na centra i peryferia, drugi zaś z regionami uwarunkowanymi historycznie. Wyróżnia on również czynniki wpływające na rozmieszczenie organizacji pozarządowych. Są to m.in. położenie w hierarchii osadnictwa związane z dostępnością komunikacyjną oraz położenie względem centrów ekonomicznych i administracyjnych. Z drugiej strony, jego zdaniem, rozmieszczenie organizacji pozarządowych związane jest z przebiegiem procesu uczenia, z przepływem informacji, natężeniem kontaktów zewnętrznych oraz ruchliwością społeczną (Bartkowski, 2002: 32–33).



**Wykres 1.** Liczba zarejestrowanych organizacji w Polsce

Źródło: <http://eu.ngo.pl/wiadomosc/1313619.html> (12.11.2015).

Z zebranych danych wynika, że w roku 2014 zostało zarejestrowanych około 4 tys. stowarzyszeń i ponad 2 tys. fundacji. Jednak pomimo tych danych należy być ostrożnym w wysuwaniu wniosków co do dynamiki, z jaką rozwija się trzeci sektor w Polsce. Wynika to, po pierwsze, z nieadekwatnych pomiarów dokonywanych na podstawie rejestru REGON, po drugie – część organizacji jest zawieszona<sup>8</sup>. Organizacja

<sup>8</sup> Por. W. Okrasa, *Sektor trzeci jako przedmiot badań statystyki publicznej. Wybrane problemy*, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ\\_Sektor\\_trzeci\\_jako\\_przedmiot\\_badan\\_statystyki\\_publicznej.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ_Sektor_trzeci_jako_przedmiot_badan_statystyki_publicznej.pdf).



może faktycznie nie realizować statutowej działalności lub uległa ona samorozwiązaniu, jednak ten fakt nie został zgłoszony do KRS i z formalnego punktu widzenia organizacja dalej działa. Ten stan rzeczy powoduje, że organizacja dalej jest zarejestrowana w bazie organizacji pozarządowych w Polsce i jest liczona w ogólnych statystykach. Warto też odnotować jeszcze jeden fakt. Porównując dane z lat wcześniejszych, można zaobserwować, że nie tylko nie powiększa się liczba organizacji, ale obecnie wręcz nieznacznie maleje. Zwiększa się natomiast od kilku lat liczba zakładanych fundacji.

## Organizacje non profit działające w zakresie edukacji

---

W Polsce obraz dotyczący organizacji non profit w zakresie edukacji nie ukazuje w pełni całego potencjału trzeciego sektora, ponieważ nie są podejmowane (z wyjątkami np. GUS, Klon/Jawor) systematyczne badania empiryczne. Prowadzone analizy dotyczące organizacji pozarządowych zajmujących się edukacją w większości korzystają ze zgromadzonego materiału empirycznego podczas różnego typu badań jakościowych przy jednoczesnym braku ogólnopolskich badań ilościowych. Przyczyn takiego stanu jest wiele, np. problemy związane z doбором próby organizacji non profit (zinstytucjonalizowane i niezinstytucjonalizowane), sprawozdawczością, różnorodnością działania w zakresie edukacji. Taka sytuacja rzutuje na niepełny obraz organizacji pozarządowych w zakresie edukacji.

Według Stowarzyszenia Klon/Jawor<sup>9</sup> 46% organizacji pozarządowych działających w zakresie edukacji i wychowania skupiała się na zajęciach dla dzieci i młodzieży – to w tej grupie mieszczą się fundacje i stowarzyszenia prowadzące szkoły i przedszkola. 30% organizacji zaangażowanych w edukację zajmowało się nauczaniem dorosłych, szkoleniami i organizacją kursów, a 23% wychowaniem dzieci i młodzieży. 49% organizacji non profit pozyskuje środki od jednostek samorządu terytorialnego. W 2011 roku fundusze te stanowiły 19% całości przychodów trzeciego sektora. 18% pochodziło od administracji centralnej i rządowej, a 12% z Unii Europejskiej. W codziennej pracy aż 85% organizacji kontaktuje się z administracją samorządową, głównie na

---

<sup>9</sup> *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2012*, Stowarzyszenie Klon/Jawor 2012.



poziomie gminy, a 71% ze szkołami i ośrodkami sportowymi. Kontakty z urzędami gmin dotyczą m.in. wymiany informacji, wchodzi tu w grę m.in. udział trzeciego sektora w konsultacjach społecznych przy okazji planowania inwestycji komunalnych lub opracowywania dokumentów strategicznych i planistycznych oraz zlecenie zadań publicznych. Bierze w nich udział 60% organizacji non profit. 53% realizuje wspólnie z samorządem projekty, a 46% otrzymuje samorządowe granty i dotacje<sup>10</sup>.

Według Aliny Kozińskiej-Bałdygi, wśród organizacji pozarządowych działających na polu oświaty można wyróżnić trzy grupy organizacji: prowadzące szkoły, działające przy szkołach publicznych oraz wspierające wychowanie i edukację (Kozińska-Bałdyga, 2000). Wśród organizacji działających przy szkołach także można wskazać trzy grupy:

- 1) powstałe dla realizacji konkretnego przedsięwzięcia, takiego jak wybudowanie sali gimnastycznej, basenu czy wręcz całej szkoły – bywa, że po osiągnięciu zamierzonego celu fundacja ulega likwidacji,
- 2) tworzone dla stałego wspierania szkoły, organizowania przy szkole działalności gospodarczej i gromadzenia środków na prowadzenie np. dodatkowych zajęć, naukę języków obcych, wyposażanie pracowni szkoły, na zajęcia pozalekcyjne czy stypendia dla niezamożnych, bądź wybitnie zdolnych uczniów,
- 3) powstałe dla upamiętnienia jakiejś osoby np. patrona szkoły czy dawnego wychowanka (Kozińska-Bałdyga, 2000).

Natomiast do grupy organizacji wspierających wychowanie i edukację należą bardzo różne stowarzyszenia i fundacje, bardzo często ogólnopolskie, których działalność może być nastawiona na:

- 1) bezpośrednią edukację dzieci i młodzieży,
- 2) wsparcie dzieci i młodzieży – zajmują się m.in. organizowaniem czasu wolnego, sportem i turystyką, przeciwdziałaniem patologiom, wspieraniem młodzieży utalentowanej,
- 3) wspieranie rozwoju nauczycieli i wprowadzanie nowych programów (Kozińska-Bałdyga, 2000).

<sup>10</sup> *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2012*, Stowarzyszenie Klon/Jawor 2012.

## Edukacja szkolna i przedszkolna

---

Odpowiedzialność za organizację edukacji szkolnej i przedszkolnej ponosi w naszym kraju samorząd terytorialny. Gminy przejęły od państwa prowadzenie szkół podstawowych w 1990 roku. Natomiast w 1999 roku, co zbiegło się z momentem powstania powiatów i województw samorządowych, przeprowadzono reformę podstawowej struktury polskiego systemu oświaty. Głównym punktem tej reformy było powstanie gimnazjów, za które odpowiedzialność nałożono na gminy. I choć zmiany dotyczyły także edukacji ponadgimnazjalnej, to właśnie przejęcie całkowitej odpowiedzialności za edukację podstawową i gimnazjalną przez samorząd gminny miało największy wpływ dla obecności na tym rynku organizacji pozarządowych. Jak słusznie zauważa Rafał Piwowarski, samorzady przejęły finansowanie przedszkoli w 1991 roku, szkół podstawowych w latach 1993–1994, a od 1999 roku nowo utworzone powiaty przejęły szkoły ponadgimnazjalne (Piwowarski, 2006: 40–41). Taki stan rzeczy rzutuje na funkcjonowanie organizacji pozarządowych zajmujących się edukacją.

Możliwości finansowe gminy, jej potrzeby i perspektywy rozwoju zmuszały lokalnych włodarzy do przeglądu i racjonalizacji sieci szkolnej. To wtedy zapadały pierwsze, nieliczne jeszcze i wymagające zgody kuratorium decyzje o likwidacji szkół, co wzbudzało ogromne protesty społeczne. W wielu miejscowościach istniejąca szkoła pełni bowiem rolę jedyne go ośrodka kulturalnego i społecznego. Zamknięcie takiej placówki mieszkańcy odbierają jako degradację. Rodzice nie chcą przetranszować dzieci do nieznanych placówek i nie zgadzają się, tak z powodu bezpieczeństwa, jak większych nakładów finansowych, na wydłużenie dojazdów do szkoły. Co oczywiste, protestują też nauczyciele, którzy tracą miejsca pracy. Skala likwidacji zwiększyła się po zmianie przepisów w 2009 roku, które zniosły wymóg uzyskania na likwidację zgody kuratora. Obecnie kurator wydaje jedynie opinię. Przy jej wydawaniu jest on zobligowany do brania pod uwagę m.in. liczby uczniów przekazywanej szkoły oraz warunków nauki, wychowania i opieki w tej placówce<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> K. Szumilas *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 14130 w sprawie trybu opiniowania wniosków o przekazanie prowadzenia szkół osobie prawnej lub fizycznej*, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/05732146> (12.11.2015).

Jednak dopiero kryzys finansowy, który nałożył się na kryzys demograficzny spowodował, że zjawisko likwidacji szkół stało się powszechne. 21 lutego 2013 roku Ministerstwo Edukacji Narodowej<sup>12</sup> poinformowało, że z danych zebranych przez kuratorów wynika, że samorzady podjęły decyzję o likwidacji w 2013 roku 132 szkół: 75 szkół podstawowych, 20 gimnazjów i 37 szkół ponadgimnazjalnych. Ponadto w przypadku 74 szkół radni przyjęli uchwały intencyjne o zamiarze likwidacji placówek. To i tak sporo mniej niż w 2012 roku, kiedy to samorzady zadeklarowały chęć zamknięcia 727 szkół.

Z danych MEN wynika, że co najmniej 8 placówek przewidzianych do zamknięcia (7 szkół podstawowych i 1 gimnazjum) w 2013 roku miało nadal funkcjonować, ale zmieniał się organ prowadzący. Przejąć je bowiem miały organizacje pozarządowe. Natomiast według informacji Ministerstwa Edukacji Narodowej z 13 marca 2014 r. w 2014 roku do likwidacji zostało przeznaczonych 99 szkół (47 szkół podstawowych, 11 gimnazjów i 41 szkół ponadgimnazjalnych). Ponadto do likwidacji przeznaczono 49 szkół pustych, czyli z zerową liczbą uczniów. W 2015 roku planowane do likwidacji było 100 szkół podstawowych i 23 gimnazja, a do wygaszenia 169 szkół ponadgimnazjalnych. Nowelizacja przepisów w 2009 roku przyniosła także ułatwienia w przekazywaniu szkół (i przedszkoli) samorządowych innym podmiotom z pominięciem procesu likwidacji (art. 5 ust. 5g ustawy z 7 września 1991 roku o systemie oświaty)<sup>13</sup>. Są to z zasady organizacje pozarządowe, często stowarzyszenia zakładane przez rodziców uczących się w tych szkołach dzieci lub pracujących w nich nauczycieli. Samorząd może po uzyskaniu zgody kuratora oświaty przekazać szkołę organizacji non profit, jeżeli uczy się w niej nie więcej niż 70 uczniów. Są to tzw. małe szkoły. Przekazanie odbywa się na mocy uchwały organu stanowiącego po zawarciu stosownej umowy, która określa między innymi obwód szkoły lub warunki przyjmowania uczniów i warunki korzystania z mienia przejętej szkoły<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> MEN, *Mniej likwidacji niż przed rokiem – wstępne dane z kuratoriów oświaty*, [https://archiwum.men.gov.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4435%3Amniej-likwidacji-ni-przed-rokiem-wstepne-dane-z-kuratoriow-owiaty&catid=204%3Aministerstwo-archiwum-aktualnosci&Itemid=249](https://archiwum.men.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=4435%3Amniej-likwidacji-ni-przed-rokiem-wstepne-dane-z-kuratoriow-owiaty&catid=204%3Aministerstwo-archiwum-aktualnosci&Itemid=249).

<sup>13</sup> Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1991 r. Nr 95, poz. 425), <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19910950425&type=3>.

<sup>14</sup> Informacja Prezesa Rady Ministrów na temat nasilającego się procesu likwidacji szkół przez samorzady. Warszawa, kwiecień 2011.

Organizacje pozarządowe mogą przejmować nie tylko małe szkoły. Co prawda ustawa o systemie oświaty nie reguluje możliwości przekazania szkoły mającej więcej niż 70 uczniów, dlatego zanim taka szkoła zostanie przekazana organizacji pozarządowej, samorząd musi ją zlikwidować (Żarowski, 2012). Organizacja non profit musi na miejsce zlikwidowanej utworzyć nową placówkę. Potrzebuje na to zgody władz samorządowych (Żarowski, 2012). Taka placówka niekoniecznie musi być szkołą publiczną. Doświadczenie wskazuje jednak, że szkoły niepubliczne są traktowane przez samorzady inaczej, niż małe placówki przejęte przez organizacje pozarządowe: „przedstawiciele organizacji pozarządowych prowadzących szkoły niepubliczne twierdzą, że ich placówki traktowane są często jak »nieślubne dzieci« samorządu. Niektóre gminy, przekazując prowadzenie szkół stowarzyszeniom rodziców, nadal czują się za nie odpowiedzialne, np. finansują remonty czy monitorują wyniki egzaminów zewnętrznych” (Herczyński, red., 2012). Szkoły niepubliczne nie mogą liczyć na takie wsparcie.

O znaczeniu organizacji pozarządowych dla systemu oświaty przekonany jest m.in. rząd: „Sensu funkcjonowania III sektora – czyli organizacji pozarządowych – nie da się zakwestionować. (...) To organizacje pozarządowe, jak udowadnia historia, wprowadziły do systemu nową jakość i nowe elementy, które na stałe wkomponowały się w praktykę oświatową, takie jak edukacja obywatelska, edukacja globalna czy ekonomiczna. To również dzięki organizacjom pozarządowym rozbudowują się instytucje orzecznicze i demokratyczne w szkołach”<sup>15</sup>.

Kolejnym polem aktywności trzeciego sektora jest edukacja przedszkolna. Według danych MEN w roku szkolnym 2005/2006 z różnych form wychowania przedszkolnego korzystało 41% dzieci w wieku 3–5 lat. Z danych GUS wynika, że „w roku szkolnym 2011/2012 spośród dzieci w wieku 3–5 lat do placówek wychowania przedszkolnego uczęszczało 69,2% z nich (rok wcześniej 62,6%; wzrost o 6,6 pkt. proc.). Wśród pięcioletków aż 93,6% brało udział w zajęciach przedszkolnych, czterolatków – 65,5%, a trzylatków – 51,1%. Notowany wtedy znaczny wzrost liczby pięcioletków w placówkach przedszkolnych spowodowany był ustawowym obowiązkiem odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego dla dzieci w tym wieku. Wśród województw o największym

<sup>15</sup> MEN, *Organizacje pozarządowe – ważny partner w działaniach na rzecz edukacji*, [http://www.s1.ore.iq.pl/oreglowna/images/files/ngo\\_komunikat\\_pozarządowe\\_dla\\_edukacji\\_NGO\\_v\\_10\\_ost.pdf](http://www.s1.ore.iq.pl/oreglowna/images/files/ngo_komunikat_pozarządowe_dla_edukacji_NGO_v_10_ost.pdf) (15.09.2015).

wzroście liczby pięcioletków w placówkach wychowania przedszkolnego są: kujawsko-pomorskie (wzrost o 20,8 pkt. proc), warmińsko-mazurskie (wzrost o 20,6 pkt. proc) i pomorskie (wzrost o 18,6 pkt. proc.)”<sup>16</sup>. W roku szkolnym 2009–2010 było już zdecydowanie lepiej. Ogółem, z edukacji przedszkolnej korzystało 59,7%, w tym w miastach – 75,9%, a na wsi – 37,5%. I choć nadal Polska pod względem dostępności edukacji przedszkolnej znajduje się prawie na końcu zestawienia państw Unii Europejskiej, to trzeba przyznać, że w ciągu pięciu lat nastąpił duży postęp w tej dziedzinie. Ogromny udział w tym sukcesie, zwłaszcza na obszarach wiejskich, mają organizacje pozarządowe. Docenił to m.in. Maciej Jakubowski, który podczas debaty na temat wczesnej edukacji stwierdził, że obok samorządów, to właśnie organizacje pozarządowe mają największy udział w rozwoju edukacji przedszkolnej: „W 2007 roku w różnych formach przedszkolnych uczestniczyła mniej niż połowa dzieci w wieku przedszkolnym, na wsi tylko 23%, co stawiało Polskę na szarym końcu w stosunku do innych państw europejskich. Obecnie na terenach wiejskich ponad połowa dzieci korzysta z edukacji przedszkolnej, natomiast w skali kraju liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym wzrosła z ponad 860 tys. do ponad 1,2 mln”<sup>17</sup>.

Skala i zakres aktywności organizacji pozarządowych w zakresie edukacji przedszkolnej w poszczególnych regionach Polski jest dość zróżnicowana. Przed rokiem 2012 w gminach w województwach lubuskim i podkarpackim nie było ani jednego przedszkola prowadzonego przez organizację non profit. Natomiast w Wielkopolsce takich placówek było 33 (Swianiewicz, red., 2012). „Nie oznacza to, że na Podkarpaciu NGO w ogóle nie są aktywne w dziedzinie edukacji przedszkolnej – przeciwnie, aż dwie trzecie tamtejszych gmin posiada na swoim terenie co najmniej jeden punkt przedszkolny prowadzony przez taką organizację. Jak widać, różnice dotyczą zatem nie tylko skali działalności organizacji pozarządowych w poszczególnych regionach, ale i typów przedszkoli, w przypadku których można taką aktywność zaobserwować. Należy ponadto zauważyć, że w kontekście dziedziny, jaką

<sup>16</sup> *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2011/2012*, Warszawa 2012.

<sup>17</sup> MEN, *Wczesna edukacja dzieci – debata w Pałacu Prezydenckim*, [https://archiwum.men.gov.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4473%3Awcześnie-edukacja-dzieci-debata-w-paacu-prezydenckim-&catid=254%3Aprzedzskola-211-default&Itemid=317;%20data%20dost%C4%99pu%2011.11.2015](https://archiwum.men.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=4473%3Awcześnie-edukacja-dzieci-debata-w-paacu-prezydenckim-&catid=254%3Aprzedzskola-211-default&Itemid=317;%20data%20dost%C4%99pu%2011.11.2015) (11.11.2015).

jest edukacja przedszkolna, samo pojęcie organizacji pozarządowej wydaje się nieco zbyt szerokie, obejmuje ono bowiem dwa rodzaje podmiotów o odmiennych celach i zakresie działalności. W przypadku Wielkopolski nieraz mamy do czynienia z lokalnymi stowarzyszeniami, które powstały właśnie w celu przejęcia odpowiedzialności za dane przedszkole i zostały uformowane oddolnie przez społeczność lokalną, nierzadko także we współpracy z władzami samorządowymi. Natomiast na Podkarpaciu i częściowo także na Podlasiu typowa organizacja pozarządowa obejmuje swoją działalnością co najmniej kilka placówek (przede wszystkim punktów przedszkolnych), a jej działalność jest finansowana z Europejskiego Funduszu Społecznego. Zazwyczaj działa w gminach, w których przed uruchomieniem punktów występował problem niskiej skolaryzacji przedszkolnej lub nierównomiernego dostępu do niej. Co ważne, w takich przypadkach często to właśnie sektor pozarządowy, a nie samorząd, wychodzi z inicjatywą rozpoczęcia działalności na terenie gminy” (Swianiewicz, red., 2012: 27).

Organizacje non profit nie tylko przejmują zadanie samorządu w zakresie tworzenia i prowadzenia szkół i przedszkoli, ale radzą sobie w tym zakresie bardzo dobrze. Według wielu ekspertów lepiej niż jednostki samorządu terytorialnego. Oczywiście, z punktu widzenia finansów mają zdecydowanie łatwiej. Zatrudnieni w szkołach prowadzonych przez stowarzyszenia i fundacje nauczyciele pracują na podstawie przepisów ustawy z 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy<sup>18</sup>, a nie ustawy z 26 stycznia 1982 roku – Karta Nauczyciela<sup>19</sup>. Nie obejmują ich więc przywileje wynikające z Karty Nauczyciela. W praktyce oznacza to, że pracują 40 godzin tygodniowo za dwa, a nawet trzy razy mniejsze wynagrodzenie niż nauczyciele pracujący w szkołach prowadzonych przez samorząd.

Jednak nie tylko finansowo szkoły prowadzone przez organizacje non profit radzą sobie czasem lepiej niż placówki samorządowe. Według Katarzyny Hall, byłej minister edukacji narodowej „podjęcie się prowadzenia szkoły publicznej jest bardzo trudnym wyzwaniem. Jeśli szkoła ma pozostać publiczna, musi być nadal bezpłatna i powszechnie dostępna. Czyli z punktu widzenia jej klientów – uczniów i rodziców – zmiana organu prowadzącego może nawet pozostać mało zauważalna.

<sup>18</sup> Kodeks pracy z dn. 26 czerwca 1974 r., Dz. U. z 1974 r. Nr 24, poz. 141, z późn. zm.

<sup>19</sup> Karta Nauczyciela z dnia 26 stycznia 1982 r., Dz. U. z 1982 r. Nr 3, poz. 19, z późn. zm.



Jednak – jeśli szkoła ma mało uczniów – edukacja jednego ucznia kosztuje tam dużo więcej niż gdzie indziej. Samorząd ma obowiązek przekazywać na ucznia tyle, ile średnio uczeń kosztuje na jego terenie, a nie tyle, ile wcześniej na tę szkołę wydawał. Wyzwanie polega na uatrakcyjnieniu oferty za mniejsze pieniądze. Bez społecznego zaangażowania rodziców i nauczycieli, a także znalezienia zewnętrznych dodatkowych źródeł dofinansowania, nie ma prawa się udać<sup>20</sup>.

Jednak szkoły prowadzone przez trzeci sektor nieraz lepiej sobie radzą nie tylko z gospodarką finansową, ale z innymi kwestiami. Tu ponownie warto oddać głos Katarzynie Hall: „Nowe, często prekursorskie, rozwiązania programowe i organizacyjne zaczęły się pojawiać w szkołach zakładanych przez różne podmioty od 1989 roku. Fundacje i stowarzyszenia powstające z inicjatywy rodziców lub oświatowych innowatorów najpierw dały alternatywę w postaci pierwszych szkół niepublicznych, spełniających bardzo różne oczekiwania rodziców i wychodzących naprzeciw różnym potrzebom uczniów. Parę lat później zaczęły się pojawiać również inicjatywy pozarządowe, przejmujące w małych miejscowościach budynki po likwidowanych szkołach i proponujące tam szkoły bezpłatne, powszechnie dostępne. Celem w obu wypadkach było lepsze zaspokajanie różnorodnych potrzeb. Powstawały tam rozwiązania i programy, które czasem po latach trafiały również do szkół publicznych.(...) Organizacje prowadzące szkoły profesjonalizują się i specjalizują. Znane są przykłady organizacji pracodawców prowadzących szkoły oferujące przygotowanie zawodowe. Również różne stowarzyszenia rodziców nabierają doświadczenia. Organizacje skupiające rodziców dzieci o określonych rodzajach niepełnosprawności prowadzą specjalne ośrodki edukacyjne, oferują także usługi rehabilitacyjne, opiekuńcze, kompleksowo wspomagają dzieci i rodziców”<sup>21</sup>.

Jednak zdarza się, że przepisy faworyzujące organizacje pozarządowe w przejmowaniu szkół wykorzystują samorządy dla obniżenia kosztów funkcjonowania oświaty na swoim terenie. Władze lokalne przekazują bowiem szkoły stowarzyszeniom i fundacjom samorządowym (powołanym z inicjatywy samorządu), co, zdaniem związków nauczycielskich, jest obejściem przepisów w celu m.in. obniżenia wynagrodze-

---

<sup>20</sup> K. Hall, *Przekazywanie szkół. Dobre przykłady*, <http://katarzynahall.natemat.pl/29993,przekazywanie-szkol-dobre-przyklady> (04.11.2015).

<sup>21</sup> K. Hall, *Wokół szkoły. Organizacje pozarządowe*, <http://katarzynahall.natemat.pl/18179,wokol-szkoly-organizacje-pozarządowe> (04.11.2015).



nia nauczycielom. Są gminy, w których wszystkie albo prawie wszystkie szkoły są prowadzone przez inne organy niż samorząd. W tej sprawie w listopadzie 2012 roku zwrócił się do Michała Boniego, ówczesnego ministra administracji i cyfryzacji Rzecznik Praw Obywatelskich. Zdaniem RPO, „szkoły prowadzone przez podmioty niepubliczne nie mogą zastępować szkolnictwa publicznego, a jedynie je uzupełniać. (...) W wielu przypadkach zmiana podmiotu prowadzącego szkoły może prowadzić także do naruszenia konstytucyjnej gwarancji prawa do nauki. Podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego nie są ustawowo zobowiązane do zapewnienia każdemu dziecku miejsca w szkole realizującej bezpłatnie podstawę programową i prowadzącej rekrutację na zasadzie powszechnej dostępności. Brak szkół publicznych w gminie może zatem prowadzić do ograniczenia prawa do nauki”<sup>22</sup>.

## Wspieranie edukacji formalnej

---

Przejmowanie szkół i przedszkoli samorządowych to jedynie część aktywności organizacji non profit w sektorze edukacji. To na trzecim sektorze opierają się wszystkie działania wspierające edukację i to zarówno dzieci i młodzieży, jak i dorosłych. Centrum Edukacji Obywatelskiej opublikowało pod koniec 2012 roku raport dotyczący współpracy wybranych jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji działań na rzecz edukacji<sup>23</sup>. Według autorów, „głównym celem analizy była odpowiedź na pytanie – czy edukacja jest ważnym wątkiem we współpracy samorządów z NGO, czy dokumenty regulujące te kwestie dają faktycznie przestrzeń do realizacji działań w tym zakresie oraz jakie środki finansowe są przeznaczane na te działania”<sup>24</sup>. Raport powstał w ramach programu „Samorząd wspierający szkoły z pasją”, którego celem była pomoc władzom samorządowym w tworzeniu polityki edukacyjnej. Z raportu wynika, że wszystkie badane samorzady posiadały programy współpracy

---

<sup>22</sup> List RPO do ministra Michała Boniego z 12 listopada 2012 r.; <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/index.php#>.

<sup>23</sup> Centrum Edukacji Obywatelskiej, *Raport – współpraca samorządów i NGO w zakresie edukacji*, <http://www.ceo.org.pl/pl/samorzadzpasja/news/raport-wspolpraca-samorzadow-i-ngo-1> (04.11.2015).

<sup>24</sup> Ibidem.

z organizacjami pozarządowymi, które umożliwiały im realizowanie na terenie gminy lub powiatu działań edukacyjnych współfinansowanych przez władze lokalne. Zakres oczekiwanego przez władze lokalne zaangażowania trzeciego sektora zależał od wielkości samorządu. W przypadku gmin było to wspieranie proekologicznej edukacji mieszkańców oraz wychowanie i edukacja dzieci i młodzieży, w tym niepełnosprawnych. W mniejszych gminach miejsko-wiejskich m.in. oczekiwano działań na rzecz edukacji kulturalnej i sportowej, rozwijania naukowych zainteresowań dzieci i młodzieży, prowadzenia świetlic środowiskowych i zajęć pozalekcyjnych. W średnich miastach władze lokalne chętnie widziały współpracę organizacji pozarządowych m.in. przy ekologicznych kampaniach społecznych, organizowaniu wypoczynku dzieci i młodzieży, edukacji na rzecz ochrony zdrowia czy wspieraniu aktywności mieszkańców. Władze większych miast oczekiwały zaangażowania w zadania w zakresie edukacji (również w zakresie nowych technologii), oświaty i wychowania, organizowania aktywnych form spędzania czasu, profilaktyki uzależnień, ekologii, kultury itd. Trzeba jednak przyznać, że współpraca ta, zwłaszcza na poziomie szkoły, nie przebiega bezproblemowo: „działalność organizacji pozarządowych – znakomitego sojusznika szkoły i rodziców – w większości placówek jest marginalizowana. Dyrekcje szkół, rady pedagogiczne nie widzą potrzeby wspierania tych, którzy bezinteresownie chcą wpływać na rozwój intelektualny, fizyczny, emocjonalny i duchowy wychowanków”<sup>25</sup>.

## Obustronne korzyści ze współpracy

---

Na potrzeby realizowanego przez siebie „Projektu edukacyjnego”, Fundacja Aeris Futuro<sup>26</sup> opracowała zestaw korzyści, jakie ze współpracy szkół, przedszkoli i innych instytucji sektora edukacyjnego z organizacjami pozarządowymi uzyskują wszyscy zainteresowani. Można je odnieść do większości projektów tego typu. Według Fundacji Aeris Futuro, organizacje pozarządowe są niezastąpionym partnerem szkoły ponieważ:

---

<sup>25</sup> Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, *Obywatelska odpowiedzialność za edukację narodową*, [www.rpo.gov.pl/pliki/1139860491.DOC](http://www.rpo.gov.pl/pliki/1139860491.DOC).

<sup>26</sup> Fundacja Aeris, *Edukacja z klimatem*, [http://aerisfuturo.pl/pl/i.51.id.35.0/Edukacja\\_z\\_klimatem.html](http://aerisfuturo.pl/pl/i.51.id.35.0/Edukacja_z_klimatem.html) (04.11.2015).

- 1) znają sprawdzone sposoby kształtowania kompetencji kluczowych,
- 2) poszerzają ofertę edukacyjną i wychowawczą szkoły,
- 3) wiedzą, czym uzupełnić ofertę szkół w zakresie edukacji obywatelskiej,
- 4) są w stanie wspierać samorządy lokalne w wykonaniu audytu problemów edukacyjnych wymagających partnerskich działań,
- 5) wnoszą potencjał doświadczenia do projektów rozwoju szkół,
- 6) mogą wspomóc szkoły w pracy z uczniem trudnym poprzez prowadzenie zajęć, szkoleń dla rodziców i uczniów<sup>27</sup>.

Ponadto, „dzięki organizacjom pozarządowym łatwiej nawiązać współpracę z innymi szkołami, w tym w wymianie młodzieżowej krajowej i zagranicznej”, a „efektem współpracy jest także dodatkowe wyposażenie placówek (meble, pomoce, sprzęt) w gminach mniej zamożnych, a także bezpłatna oferta dla beneficjentów, których nie byłoby stać, np. przedszkola (szczególnie na obszarach słabych gospodarczo)”. Fundacja Aeris Futuro zwraca też uwagę, że współpraca sektora NGO i instytucji edukacyjnych to m.in. „najskuteczniejsze, precyzyjnie adresowane działanie na rzecz wyrównywania szans edukacyjnych grup defaworyzowanych”<sup>28</sup>.

Jak stwierdziła Katarzyna Hall, „organizacje pozarządowe, angażując uczniów w realizowane w szkołach projekty, uczą ich zaangażowania, współpracy, aktywności obywatelskiej, wrażliwości na potrzeby innych, wolontariatu lub rozwijają ich pasje i talenty. Organizacje aktywne na terenie szkół i mające duże znaczenie dla ich programu wychowawczego mają bardzo różną wielkość i historię. Począwszy od tak zasłużonych i znanych jak ruch harcerski, aż do małych lokalnych zrzeszających na przykład miłośników konkretnej wsi. (...) Powstaje jednak różnych »przyszkolnych« organizacji coraz więcej i stanowią one coraz bogatszą i bardziej kolorową mapę. Trzeba się z tego cieszyć. W tej różnorodności tkwi wielka siła”<sup>29</sup>. Spostrzeżenia te można odnieść także do tych organizacji pozarządowych, które na rzecz edukacji działają poza szkołą.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> K. Hall, *Wokół szkoły. Organizacje pozarządowe*, <http://katarzynahall.natemat.pl/18179,wokol-szkoly-organizacje-pozarządowe> (04.11.2015).

Jaka będzie przyszłość polskiego systemu edukacji? Czy znaczenie organizacji pozarządowych na rynku edukacyjnym będzie wzrastało? Wiele na to wskazuje. Rola trzeciego sektora będzie tym ważniejsza, im bardziej spadnie zaangażowanie samorządów terytorialnych w utrzymanie i prowadzenie zarówno szkół i przedszkoli, jak i edukacji pozaszkolnej. A to wydaje się przesądzone.

Głównym powodem likwidacji szkół i przekazywania ich w ręce organizacji pozarządowych są finanse, a zwłaszcza nieprzystające do dzisiejszych warunków przepisy Karty Nauczyciela<sup>30</sup>. Od lat samorzady dopłacają do oświaty, a sytuacja w związku z niżem demograficznym, a co za tym idzie, spadającymi dochodami z subwencji oświatowej nadal się pogarsza. Są gminy, zwłaszcza niewielkie gminy wiejskie, w których wydatki na oświatę pochłaniają ponad połowę budżetu. Dla tych jednostek oddanie szkół w ręce organizacji pozarządowych jest często jedyną możliwością rozwiązania problemu.

Jeszcze trudniej jest od 2014 r., wraz z wejściem w życie nowego, indywidualnego wskaźnika zadłużenia samorządów terytorialnych. W 2013 roku Michał Bitner twierdził, że nawet przy założeniu zmniejszenia inwestycji o 90%, nawet co trzeci samorząd będzie miał problem ze spełnieniem nowych wymogów (Bitner, 2013). Choć te pesymistyczne przewidywania się nie spełniły, to nowe zasady zadłużania w wielu przypadkach znacznie utrudniły funkcjonowanie jednostkom samorządowym. Wciąż pojawiają się też postulaty przedstawicieli gmin i powiatów o likwidację tego wskaźnika lub takie zwiększenie dochodów własnych, by problemy finansowe nie zagrażały realizacji zadań nałożonych na samorząd, w tym m.in. w zakresie edukacji. Nie można też liczyć, że sytuację poprawi rząd. Co kilka miesięcy przedstawiciele MEN zapowiadają reformę nauczycielskich przywilejów wynikających z Karty Nauczyciela. Dość szybko też wycofują się z tych zapowiedzi, głównie z powodu protestów nauczycielskich związków zawodowych. Opór środowiska nauczycielskiego wywołują nie tylko próby reformy wynagrodzeń, ale także propozycja każdej innej ingerencji w przepisy. Przykładem może tu być przedstawiona w 2012 roku samorządowa propozycja nowelizacji Karty Nauczyciela, która zakładała m.in. zwiększenie pensum nauczycielskiego z 18 do 20 godzin tygodniowo, skrócenie urlopow z 78 do 52 dni i likwidację dodatku wiejskiego. Propozycja

---

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 1982 r. Nr 3, poz. 19, z późn. zm).

ta miała być podstawą prac MEN nad projektem nowelizacji Karty Nauczyciela. Ostatecznie jednak resort z niej zrezygnował, zapowiadając jedynie drobne zmiany (m.in. w zasadach udzielania urlopu na poratowanie zdrowia). Należy się więc spodziewać, że zjawisko likwidacji szkół i przekazywania ich w ręce organizacji pozarządowych będzie się nasilać. I wydaje się, że tylko obecność NGO pozwoli utrzymać szkoły w małych miejscowościach.

## Bibliografia

---

- Arczewska M. (2005). *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Bartkowski J. (2002). Społeczne determinanty geograficznego rozmieszczenia organizacji pozarządowych w Polsce. W: P. Gliński, B. Lewenstein i A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Ceglarski A. (2005). *Organizacje pożytku publicznego*. Warszawa: Lexis-Nexis.
- Gliński P. (2005). Organizacje pozarządowe. W: W. Kwaśniewicz i in. (red.), *Encyklopedia socjologiczna. Suplement*. Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Gliński P. (2006). *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?* Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Guć M. (2001). Współpraca samorządu z organizacjami pozarządowymi jako szansa rozwoju społeczności lokalnej. W: M. Warowicki i Z. Woźniak (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej*. Warszawa: Wydawnictwo Municipium.
- Gumkowska M. i Herbst J. (2006). *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badań 2006*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Herbst J. i Przewłocka J. (2011). *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badań 2010*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor, [http://civicpedia.ngo.pl/files/civicpedia.pl/public/raporty/podstawowefakty\\_2010.pdf](http://civicpedia.ngo.pl/files/civicpedia.pl/public/raporty/podstawowefakty_2010.pdf) (15.09.2015).
- Herczyński J. (red.) (2012). *Informacje oświatowe*. Warszawa: Wydawnictwo ICM.
- Izdebski H. (2004). *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz, orzecznictwo, skorowidz*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Transit.

- Kidyba A. (1995). *Fundacje i stowarzyszenia. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa: Fundacja im. Friedricha Eberta.
- Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2012* (2012). Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Korporowicz L. (2010). Podmioty przestrzeni międzykulturowej. W: E. Reklajtis, R. Wiśniewski i J. Zdanowski (red.), *Jedność i różnorodność: kultura vs. kultury*. Warszawa: Aspra-JR F.H.U.
- Leś E. (2000). *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*. Warszawa: Elipsa.
- Lewenstein B. (2006). Społeczeństwo rodzin czy obywateli – kapitał społeczny Polaków okresu transformacji. *Societas/Communitas*, 1: 168–175.
- Lewenstein B. i Dudkiewicz M. (red.) (2011). *Lokalny dialog obywatelski. Refleksje i doświadczenia*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Memorandum (2000). Memorandum w sprawie kompleksowego uregulowania prawnych warunków funkcjonowania organizacji pozarządowych i wolontariatu w Polsce. W: M. Nowakowska i P. Marciniak (red.), *Sektor pozarządowy a kondycja polskiej demokracji*. Warszawa: Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych.
- Mica A., Winczorek J. i Wiśniewski R. (red.) (2015). *Sociologies of Formality and Informality*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Oświata i wychowanie* (2012). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2011/2012*. Warszawa: GUS.
- Piowarski R. (2006). *Edukacja z perspektywy lokalnej i międzynarodowej*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Przewłocka J., Adamiak P. i Herbst J. (2013). *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badań 2012*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor, [http://www.ngo.pl/PodstawoweFakty\\_2012\\_raport/ebook/content/PodstawoweFaktyNGO\\_2012\\_KlonJawor\\_raport.pdf](http://www.ngo.pl/PodstawoweFakty_2012_raport/ebook/content/PodstawoweFaktyNGO_2012_KlonJawor_raport.pdf) (07.04.2015).
- Rymsza M. (1995). Sektor pozarządowy a polityka społeczna państwa – model współdziałania. *Rocznik*, 1: 9–18.
- Rymsza M., Hryniewicka A. i Derwich P. (2004). Jak wprowadzić w życie zasadę pomocniczości państwa: doświadczenia lat dziewięćdziesiątych. W: M. Rymsza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Sapijaszka Z. (2010). Rola organizacji pozarządowych w procesie wyrównywania szans edukacyjnych. W: J. Dietl i Z. Sapijaszka (red.), *Wyrów-*



- nywanie szans edukacyjnych – narzędzia finansowania*. Łódź: Fundacja Edukacyjna Przedsiębiorczości.
- Siemińska A. (2004). Rola technologii informacyjnej we współczesnej edukacji. W: T. Lewowicki i B. Siemieniecki (red.), *Współczesna technologia informacyjna i edukacja medialna*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Skrzypiec R. (2002). Badanie lokalnej aktywności obywatelskiej – problematyka, metody i technika badań. W: R. Skrzypiec (red.), *Lokalne uczestnictwo obywatelskie: raporty z badań 1998–2002*. Warszawa: Nowy Świat.
- Suski P. (2006). *Stowarzyszenia i fundacje*. Warszawa: LexisNexis.
- Swianiewicz P. (red.) (2012). *Edukacja przedszkolna*. Warszawa: Wydawnictwo ICM.
- Szacki J. (2002). *Historia myśli socjologicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Tönnies F. (1975). Wspólnota i społeczeństwo jako typy więzi międzyludzkich. W: W. Derczyński, A. Jasińska-Kania i J. Szacki (red.), *Elementy teorii socjologicznych*. Warszawa: PWN.
- Wawrzyński M. (1997). *Fundacje w Polsce*. Warszawa: Centrum Informacji Dla Organizacji Pozarządowych BORDO.
- Wiśniewski C. (1999). Granice wolności tworzenia i funkcjonowania organizacji pozarządowych ze względu na formy prawno-organizacyjne. W: M. Wyrzykowski (red.), *Podstawa prawna funkcjonowania organizacji pozarządowych*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Wygnański K. (2002). Kondycja organizacji pozarządowych w Polsce – rok 2002. W: A. Juros (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim – wyzwanie dla środowisk akademickich*. Lublin: Lubelski Ośrodek Samopomocy.
- Żarowski J. (2012). Przekazanie większej szkoły. *Gazeta Samorządu i Administracji*, 23.

## Akty prawne

- Karta Nauczyciela z dn. 26 stycznia 1982 r., Dz. U. z 1982 r. Nr 3, poz. 19, z późn. zm.
- Kodeks pracy z dn. 26 czerwca 1974 r., Dz. U. z 1974 r. Nr 24, poz. 141, z późn. zm.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.



- Ustawa o fundacjach z dn. 6 kwietnia 1984 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203, z późn. zm.
- Ustawa prawo o stowarzyszeniach z dn. 7 kwietnia 1989 r., Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855, z późn. zm.
- Ustawa o systemie oświaty z dn. 7 września 1991 r., Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dn. 24 kwietnia 2003 r., Dz. U. 2003 Nr 96, poz. 873, z późn. zm.

## Strony internetowe

- Bitner M., *Samorządowy problem z długiem*, <http://samorzad.pap.pl/depesze/redakcyjne.eurofundusze/119301/1> (12.11.2015).
- Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, *Obywatelska odpowiedzialność za edukację narodową*, [www.rpo.gov.pl/pliki/1139860491.DOC](http://www.rpo.gov.pl/pliki/1139860491.DOC) (12.11.2015).
- Charycka B., *Nowo powstające organizacje w Polsce*, <http://eu.ngo.pl/wiadomosc/1313619.html> (12.11.2015).
- Centrum Edukacji Obywatelskiej, *Raport – współpraca samorządów i NGO w zakresie edukacji*, <http://www.ceo.org.pl/pl/samorzadzpasja/news/raport-wspolpraca-samorzadow-i-ngo-1> (04.11.2015).
- Fundacja Aeris, *Edukacja z klimatem*, [http://aerisfuturo.pl/pl/i.51.id.35.0/Edukacja\\_z\\_klimatem.html](http://aerisfuturo.pl/pl/i.51.id.35.0/Edukacja_z_klimatem.html) (04.11.2015).
- Hall K., *Przekazywanie szkół. Dobre przykłady*, <http://katarzynahall.natemat.pl/29993,przekazywanie-szkol-dobre-przyklady> (04.11.2015)
- Hall K., *Wokół szkoły. Organizacje pozarządowe*, <http://katarzynahall.natemat.pl/18179,wokol-szkoly-organizacje-pozarzadowe> (04.11.2015).
- List RPO do ministra Michała Boniego z 12 listopada 2012 r., <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/index.php#> (21.12.2012).
- MEN, *Organizacje pozarządowe – ważny partner w działaniach na rzecz edukacji*, [http://www.s1.ore.iq.pl/oreglowna/images/files/ngo\\_komunikat\\_pozarzadowe\\_dla\\_edukacji\\_NGO\\_v\\_10\\_ost.pdf](http://www.s1.ore.iq.pl/oreglowna/images/files/ngo_komunikat_pozarzadowe_dla_edukacji_NGO_v_10_ost.pdf) (15.09.2015).
- MEN, *Mniej likwidacji niż przed rokiem – wstępne dane z kuratoriów oświaty*, [https://archiwum.men.gov.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4435%3Amniej-likwidacji-ni-przed-rokiem-wstpne-dane-z-kuratoriov-owiaty&catid=204%3Aministerstwo-archiwum-aktualnoscii&Itemid=249](https://archiwum.men.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=4435%3Amniej-likwidacji-ni-przed-rokiem-wstpne-dane-z-kuratoriov-owiaty&catid=204%3Aministerstwo-archiwum-aktualnoscii&Itemid=249) (12.11.2015).
- MEN, *Planowane zmiany w sieci szkół – uchwały intencyjne samorządów*, <https://men.gov.pl/ministerstwo/informacje/planowane-zmiany-w-sieci-szkol-uchwaly-intencyjne-samorzadow.html> (11.11.2015).

MEN, *Wczesna edukacja dzieci – debata w Pałacu Prezydenckim*, [https://archiwum.men.gov.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4473%3Aawczesna-edukacja-dzieci-debata-w-paacu-prezydenckim-&catid=254%3Aprzedszkola-2011-default&Itemid=317;%20data%20dost%C4%99pu%2011.11.2015](https://archiwum.men.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=4473%3Aawczesna-edukacja-dzieci-debata-w-paacu-prezydenckim-&catid=254%3Aprzedszkola-2011-default&Itemid=317;%20data%20dost%C4%99pu%2011.11.2015) (11.11.2015).

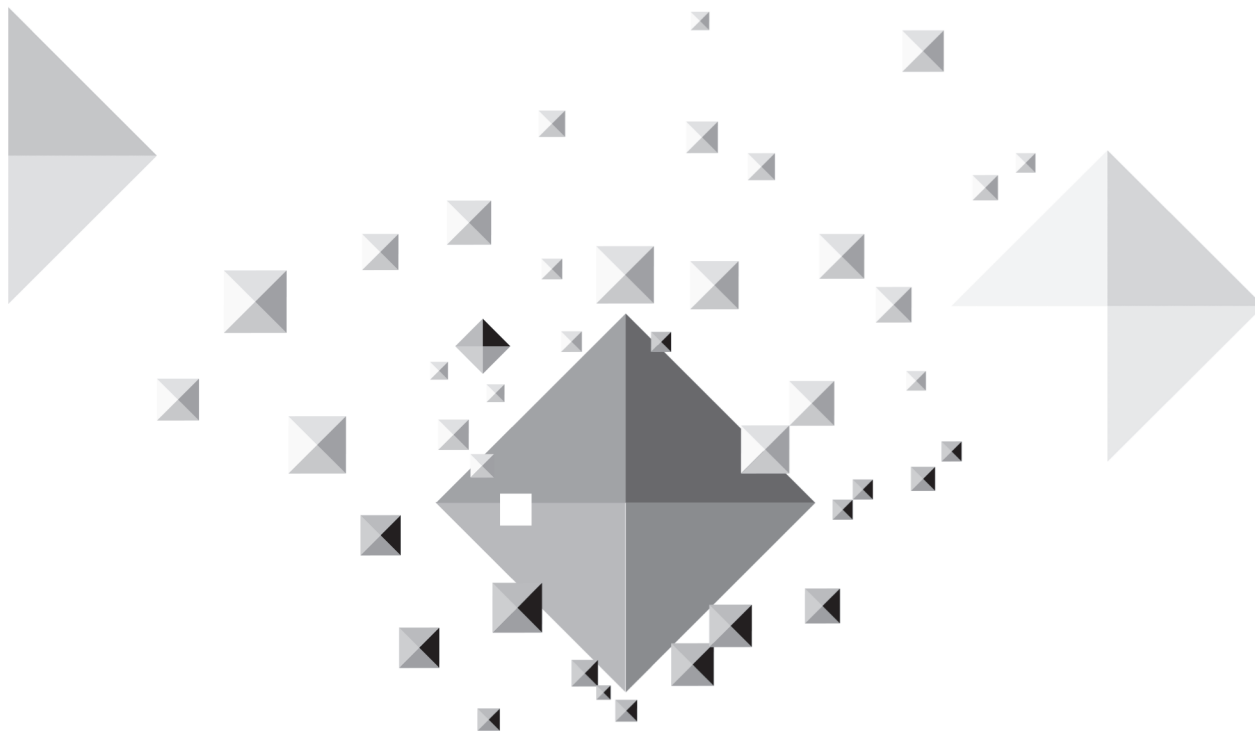
*Na ratunek szkołom*, [http://www.regioportal.pl/pl28/teksty2583/na\\_ratunek\\_szkolom](http://www.regioportal.pl/pl28/teksty2583/na_ratunek_szkolom) (11.11.2015).

Okrasa W., *Sektor trzeci jako przedmiot badań statystyki publicznej. Wybrane problemy*, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ\\_Sektor\\_trzeci\\_jako\\_przedmiot\\_badan\\_statystyki\\_publicznej.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ_Sektor_trzeci_jako_przedmiot_badan_statystyki_publicznej.pdf) (12.11.2015).

Szumilas K., *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 14130 w sprawie trybu opiniowania wniosków o przekazanie prowadzenia szkół osobie prawnej lub fizycznej*, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/05732146> (12.11.2015).

*Z roku na rok mniej nowych organizacji pozarządowych*, <http://civicpedia.ngo.pl/ngo/377031.html> (24.09.2008).





# **DOBRE PAŃSTWO A SŁUŻBY PUBLICZNE**



Andrzej Czachor

---

## „PROPORCJONALNA” ORDYNACJA WYBORCZA – SYSTEMOWE ŹRÓDŁO PATOLOGII PAŃSTWA

---

Pamięci twórcy i animatora Ruchu Obywatelskiego JOW  
– Jerzego Przystawy (1939–2012)

### Wstęp

---

Jako ludzie i obywatele mamy obowiązek chronić Dobro Wspólne – Rodzinę, moją wieś lub miasto, Ojczyznę, Ziemię jako planetę ludzi; także kultury związane z nimi kategorie wysokiego lotu – miłość, kulturę, historię, religię, obyczaj, pamięć, ambicje, doświadczenie, trwanie w czasie, wolność osobistą, suwerenność. By temu zadaniu podołać, trzeba dokonać wielu wyborów, a jednym z nich jest wybór zasad życia zbiorowego.

Organizując się społecznie, musimy dla skuteczności wspólnych prac i dla zapewnienia bezpieczeństwa **wyłączyć reprezentację, której powierzamy władzę nad sobą**. Związane z tym jest jednak zagrożenie nadużycia władzy przez takie reprezentacje. Jak twierdzi filozof Karl Popper, zasadniczą zaletą demokracji jest to, że pozwala odwołać złych władców bez rozlewu krwi. Jednakże „ordynacja proporcjonalna”, czyli głosowanie na listy partyjne, odziera posła z osobistej odpowiedzialności i czyni zeń maszynkę do głosowania, a nie myślącego i czującego człowieka. Jak pisał Jerzy Przystawa, „kierowanie naszych protestów i żalob do maszynek do głosowania urąga zdrowemu rozsądkowi i prowadzi donikąd”.

Powinno być po prostu tak – większość parlamentarna odwołuje rząd. Tutaj jednak należy uwypuklić twierdzenie José Ortegi y Gasseta:

**„Instytucje demokratyczne nieoparte na autentycznych wyborach są niczym”**. Istotne są więc dla działania demokracji kształt i praktyka ordynacji wyborczej.

Myśli, które tu przedstawię, są pokłosiem wielu lat studiów i dyskusji na temat ordynacji wyborczej organizowanych w ramach Obywatelskiego Ruchu na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych. Literatura przedmiotu to przede wszystkim niektóre pisma własne prof. Jerzego Przystawy i pisma zbiorcze (Przystawa, 2006; Lazarowicz, Przystawa, red., 1999), Biuletyny Ruchu Obywatelskiego JOW (*Biuletyn*, 2000–2011), oraz materiały 3 konferencji poświęconych tej tematyce: w Kielcach (2004) (Czachor, 2004), w Lublinie (2007) (Czachor, 2008), i w Poznaniu (Wis, 2012). Cenny wkład w tę problematykę w ostatnich 20 latach zawdzięczamy artykułom publicystycznym A. Kamińskiego, J. Stępnia, T. Kaźmierskiego, W. Błasiaka, J. Sanockiego, M. Dakowskiego, M. Wisa i innych. Bogaty zestaw tekstów dotyczących roli ordynacji wyborczej dla ustroju państwa znaleźć też można w piśmiennictwie internetowym, na przykład pod adresem [www.jow.pl](http://www.jow.pl), oraz w książce *Dobre państwo* (Kieżun, Kubin, red., 2004).

Teżą główną tego referatu jest, że obecna ordynacja wyborcza do Sejmu, określana niezbyt słusznie słowem „proporcjonalna”, jest błędnym i szkodliwym mechanizmem wyłaniania władzy państwowej, że niszczy Społeczeństwo Obywatelskie i tym samym Państwo Polskie. Jest też niezgodna z Konstytucją RP – wybory nie są ani równe, ani bezpośrednie, ani proporcjonalne.

## Cechy tzw. „ordynacji proporcjonalnej”

---

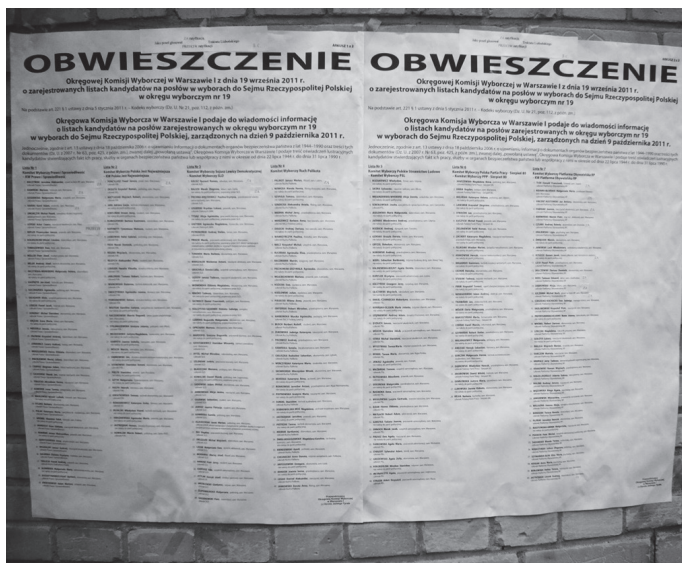
Mechanizm wyborów do ciał przedstawicielskich w Polsce ujmuje Kodeks Wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 roku, opublikowany w Dzienniku Ustaw RP dn. 31 stycznia 2011 roku. W odniesieniu do wyborów **sejmowych** pojawiają się tu następujące zasady i związana z nimi praktyka wyborcza:

1. Obywatel nie może kandydować samodzielnie, musi zaistnieć na wieloosobowej liście kandydatów okręgu;
2. Obywatele głosują na listy partyjne w 41 wielomandatowych okręgach wyborczych. Liczba kandydatów w każdym okręgu nie może być mniejsza od liczby mandatów do obsadzenia w okręgu (średnio ok. 11);



3. Listy kandydatów są układane przez komitety wyborcze – praktycznie przez liderów partii;
4. Do zarejestrowania listy trzeba uzyskać 5 tys. podpisów poparcia wyborców okręgu. Komitet Wyborczy, który zarejestrował listy kandydatów co najmniej w połowie okręgów wyborczych, uprawniony jest do zgłoszenia dalszych list bez poparcia zgłoszenia podpisami wyborców (art. 210);
5. Komitety wyborcze uzyskujące poniżej 5% głosów poparcia w skali kraju nie liczą się w wyborach.
6. Wyniki wyborów w okręgu są ustalane dwustopniowo, z uwzględnieniem wyników osiągniętych przez komitety wyborcze (partie) w skali kraju, metodą kolejnych eliminacji według tych czy innych matematycznych algorytmów.

Konstytucja RP w art. 94 stanowi, że „Wybory posłów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej są powszechne, bezpośrednie, równe, proporcjonalne oraz przeprowadzane w głosowaniu tajnym. Tymczasem:



**Fotografia 1.** Listy wyborcze dla Warszawy, okręg 19, w wyborach do Sejmu w roku 2011 ukazują nazwiska ok. 250 kandydatów. Liczba mandatów poselskich do obsadzenia wynosi 20. Akt głosowania polega na wskazaniu znakiem X jednego kandydata

Źródło: archiwum autora.

**Wybory obecne nie są równe**, bo z racji 5% progu wyborczego w skali kraju głosy oddane na kandydatów z małych ugrupowań mają **wagę zerową**, a i próg wyborczy dla mniejszości narodowych jest niższy (3%) niż dla reszty obywateli.

**Wybory obecne nie są bezpośrednie**. Przykład – w okręgu warszawskim liczba mandatów wynosi **20**. Liczba kandydatów na wszystkich listach wynosiła ostatnio około 250, w poprzednich wyborach – 530. Wyborca stawia znak **X** przy jednym z nazwisk, wybierając tym gestem grupę **20** posłów, często bez tego kandydata, na którego głosował.

**Wybory obecne nie są proporcjonalne**. Zachowanie dla wszystkich partii **przybliżonej** proporcji między liczbą posłów partii a liczbą głosów oddanych w wyborach na kandydatów tej partii **można by nazwać proporcjonalnością** wyborów. Jeśli taka proporcja wystąpi, jest to matematyczna cecha już wybranego Sejmu mająca pewien walor estetyczny. Nie stanowi ani o skuteczności działania tak wybranej reprezentacji ani o jej legitymizacji logicznej lub etycznej. Natomiast **wymuszanie takiego wyniku wyborów** przez sztuczne mechanizmy ordynacji wyborczej – przymus głosowania na wieloosobowe listy partyjne, matematyczne komplikacje metod wyboru, 5-procentowa bariera dostępności – zdaniem autora – **jest nadużyciem prawodawcy**. Jest łamaniem ludzkiej woli, a także zasad sprawiedliwości i logiki. Aspiracje wyborców nie muszą się bowiem mieścić w ofertach programowych partii – wychodzą poza zakres programów i zaufania do partii występujących na politycznym rynku. Wyborcy chcą i mają do tego niezbywalne prawo znaleźć właściwych kandydatów do reprezentowania swych obywatelskich dążeń. W ostateczności powinni mieć prawo zaproponować swą własną kandydaturę w okręgu. Taką szansę dają wybory większościowe oparte na jednomandatowych okręgach wyborczych (JOW), o czym będzie mowa dalej.

Ordynacja proporcjonalna – głosowanie na listy partyjne – daje obywatelom taką szansę, że albo **wybiorą jakiś partyjny szyld, albo mogą nie głosować**. Ten system, mówiąc metaforycznie, podstawia na stacji zestaw kilku kolorowych pociągów i mówi pasażerom przez megafon – możecie jechać do Lublina, Zabrza, Wólki i Pacanowa – wybiercie według swej wolnej woli. I – w domyśle – innych miejscowości nie ma, nie istnieje inny system transportu – kto chce gdzie indziej, niech siedzi w domu. I siedzą obywatele w domu, zdesperowani, **wyma-newrowani przez cynicznego prawodawcę**.

Należy zapytać – czy celem wyborów jest **plebiscyt popularności** partii politycznych w społeczeństwie? Nie, cel jest inny – wybrać grupę ludzi sprawnych, rozumnych i uczciwych do okresowego prowadzenia spraw państwa. Celem jest bezpieczeństwo i dobrobyt obywateli, a nie sprawiedliwe zapobieganie krzywdom partii – takim jak brak proporcjonalności ich reprezentacji w Sejmie.

Wieloletnia praktyka wyborcza pokazuje, że w obecnym systemie o wyborze decydują pierwsze miejsca na listach i progi wyborcze. A więc statystyka, nie intencja wyborców. Matematyczna formuła wyborów faworyzuje partie polityczne, mimo że w partiach jest tylko ok. 1% wszystkich wyborców. To jest dla elit partyjnych prawdziwe „przejęcie władzy”. Wkładaj do urny, co chcesz – i tak wyjdzie to, co trzeba. **Obecna ordynacja „proporcjonalna” – to wymarzona maszynka polityczna dla cynicznych kombinatorów.**

Frekwencja w wyborach parlamentarnych maleje z wyborów na wybory. Jeden z publicystów poddał myśl – nie ma w tym może nic strasznego, nie przychodzą ci, którzy nie czują się kompetentni, wystarczy, że zagłosują ci, którzy wiedzą czego chcą. Błąd! Nie przychodzą przede wszystkim ci, którzy odczuli **manipulacyjny fałsz** zawarty w głosowaniu na listy partyjne.

## Wady ustrojowe „ordynacji proporcjonalnej”

---

Efekt jest taki, że w ostatnim dziesięcioleciu doznajemy jako obywatele ze strony Sejmu „proporcjonalnego” kolejnych przejawów lekceważenia i pogardy. Programy wyborcze nie są realizowane, zanika suwerenność polityczna i gospodarcza Państwa Polskiego, podejmowane są ustawy wyrażające wrogość i pogardę dla naszej tradycji narodowej, żądania referendum są przez Sejm ignorowane. Charakter ordynacji wyborczej przejawia się w szeregu patologicznych cech układu politycznego:

- Przyszłość posła – szansa na powtórne umieszczenie na liście wyborczej partii zależy od posłuszeństwa względem lidera partii;
- Wyborca jest pozbawiony indywidualnego prawa startu w wyborach;
- Głosowanie na listy partyjne wprowadza do Sejmu ugrupowania dewiacyjne, skandalizujące, krańcowe. W ślad za tym, w miejsce

etosu służby społeczeństwu, pojawia się uzurpacja uprawnień władczych ze strony rządu;

- Rządy są koalicyjne, co prowadzi do zaniechania programów wyborczych dużych partii celem uzyskania poparcia małych partii w głosowaniach;
- Posłowie są słabo zależni od wyborców, więc ignorują ich potrzeby. Następuje alienacja posłów od społeczeństwa;
- Wynik wyborów jest wypadkową propagandy wyborczej, którą realizują centralne media. Są one na usługach partii, które „zwyciężyły” w ostatnich wyborach, a więc mają dotacje państwowe. W propagandzie wyborczej w miejsce dyskusji o programach partii królują plotki o politykach, co jest źródłem deprawacji obywatelskiej;
- Szefowie dużych partii widzą dla siebie szanse awansu w strukturach Unii Europejskiej, pod warunkiem realizacji jawnych i ukrytych dążeń unijnej biurokracji. To prowadzi do arbitralnego narzucania państwu nowych rozwiązań ustrojowych bez konsultacji ze społeczeństwem – traktat lizboński, rezygnacja z własnej gospodarki, armii, banków, waluty itd. Posłowie uzależnieni od liderów ochoczo realizują ich życzenia legislacyjne w ramach tzw. dyscypliny partyjnej.

Reasumując, w tzw. proporcjonalnym systemie wyborczym tkwi immanentne zło dla człowieka, obywatela, patrioty, wynikające z jego fundamentalnego zakłamania. Ta ordynacja przynosi pożytek takim „politykom”, którzy liczą na bezmyślność, lenistwo, krótką pamięć, niefrasobliwość obywateli. Jej zasadą jest wodzowska manipulacja stadem baranów. Jest z tej racji niegodziwa, wroga samej idei społeczeństwa obywatelskiego, korupcyjogenna. Dystansuje obywatela od jego państwa. **Stanowi narzędzie politycznej deprawacji.** Twierdzę, że świadome popieranie przez polityka „proporcjonalnej” ordynacji wyborczej – czyli głosowania na listy partyjne – oznacza, że jest cynicznym, pogardzającym wyborcami karierowiczem.

**Jakie wybory są więc „dobre”?** Te, które są logiczne, przejrzyste i skuteczne w owocach swoich – w jakości reprezentacji wyłonionej do pełnienia władzy. W jej dbałości o nasze bezpieczeństwo, w rozumnym dzieleniu wspólnie zarobionych pieniędzy. Historia ludzkości od prawieków pokazuje nam ludzi, którzy stawali przed takim zadaniem. Jak to osiągnąć? Wyrażam tu pogląd co najmniej  $\frac{3}{4}$  naszego społeczeń-

stwa, że metodą naturalną i oczywistą był i powinien być nadal wybór do reprezentacji konkretnych ludzi zaufania, każdego odrębnie, większością głosów. **A więc – w systemie jednomandatowych okręgów wyborczych.** Tak jak to robią Brytyjczycy czy Kanadyjczycy. Jak 400 lat temu, w złotym wieku polskiej państwowości, wybierali posłów Polacy – konkretnych ludzi, większością głosów, na sejmikach swych ziem. Bardzo podobnie, jak kilka lat temu kardynałowie podczas konklawe wybrali Jego Świątobliwość – Papieża Franciszka.

## Jak działać będą wybory sejmowe oparte na Jednomandatowych Okręgach Wyborczych?

Przy ordynacji wyborczej typu JOW **posłowie są wybierani po jednym w każdym małym okręgu wyborczym, większością głosów, spośród kandydatów wyłanianych w okręgu. Wszyscy wyborcy mają równe prawo kandydować. Wybory w okręgu obywatele organizują sobie sami.**

Zalety tego systemu najlepiej poznać od strony praktyki wyborczej. Tablica 1 pokazuje zawartość karty wyborczej w okręgu Edynburg Południe w Wielkiej Brytanii w 2005 roku. Każdy z kandydatów okazał pisemne poparcie co najmniej 10 wyborców okręgu i wpłacił kaucję wyborczą w wysokości ok. 500 funtów.

Tablica 1. Przykład karty wyborczej w systemie FPTP (czyli JOW)

- Gavin Brown, Conservative
- Steve Burgess, Green Party
- Nigel Griffiths, Labour
- Marilyne MacLaren, Liberal Democrats
- Morag Robertson, Scottish Socialist Party
- Graham Sutherland, Scottish National Party

Nazwiska 6 kandydatów ustawione w kolejności alfabetycznej. Posłem okręgu Edynburg Południe został Nigel Griffiths, uzyskując poparcie 14 188 wyborców, co stanowiło 33,2% uczestników głosowania. Następny kandydat uzyskał 32,3% poparcia.

Stosują ten system wyborczy Wielka Brytania, USA, Kanada, Francja, Indie, do niedawna Włochy; z pewnymi wariacjami około 60 krajów świata. Tu każdy obywatel wie, kto jest jego posłem. Ten mechanizm zapewnia bliski kontakt posła z obywatelami i wzajemne zaufanie. W tym systemie przewagę uzyskuje partia, która wprowadzi do Sejmu więcej takich ludzi powszechnego zaufania, i to jest dobre dla demokracji. Albowiem demokracja **potrzebuje zdrowych partii politycznych** – a więc partii popieranych i kontrolowanych przez realnych ludzi, potrzebuje posłów, którzy są wrażliwi na potrzeby i kłopoty wyborców, gotowi są reprezentować ich grupowe interesy, wcześniej dostrzegają zarówno źródła konfliktów, jak i sposoby zapobiegania konfliktom. W Polsce potrzebujemy Sejmu, który stał będzie twardo w obronie naszych interesów narodowych, ograniczając nadmierne apetyty władczej biurokracji europejskiej.

### JOW jako mechanizm lustracyjny

Wybory w systemie JOW to metoda wyłaniania nowych elit **nieobciążonych** wcześniejszymi grzechami i agenturalnymi zobowiązaniami. Stanowią **systematyczny i skuteczny mechanizm lustracji**, a więc system promocji kadr państwa, eliminacji agenturalnych pajęczyn, usuwania źródeł afer i korupcji. Stanowią naturalny **mechanizm osiągnięcia lepszego państwa**. Oto kilka cech systemu JOW jako mechanizmu **pozytywnej selekcji**:

1. Ludzie wiedzą wiele o uczciwości innych ludzi na swoim terenie;
2. Obywatele cenią osoby sprawne, sprawdzone w inicjatywach lokalnych;
3. Wyborcy nieufnie traktują kandydatów spoza swojego terytorium;
4. Mały okręg wyborczy nie wymaga na kampanię wyborczą wielkich pieniędzy – skoro wystarczająco małe. To jest szansa dla kandydatów niezależnych;
5. Więcej znaczą media lokalne niż centralne. To wzmacnia rzeczowy nurt informacyjny kampanii wyborczej, a osłabia ogłuszający wyborców nacisk hurapropagandy partyjnej za pośrednictwem mediów centralnych;
6. System JOW daje szansę odwołania posła, który się nie sprawdził.



## Reprezentatywność wyborów w systemie JOW

Koronnym argumentem nobilitującym wybory „proporcjonalne” w porównaniu z ordynacją JOW miała być większa „reprezentatywność” posłów wybranych w głosowaniu na listy partyjne. Warto w tym miejscu przytoczyć liczby przytoczone przez M. Wisa (2012):

„Średnia wartość uzyskanych głosów przez posła w Polsce to 4,9% głosujących. W Wielkiej Brytanii wynosi ona 47,2%. Powyżej 20% w Polsce uzyskało tylko 4 posłów, w tym jeden powyżej 30% (36,8%). W Wielkiej Brytanii nie ma ani jednego posła z wynikiem poniżej 30%, a powyżej 50% oddanych głosów jest [uzyskało – A.C.] 222 parlamentarzystów, tj. 34% składu parlamentu brytyjskiego”.

Wyniki te są tym bardziej wyraziste, że okręgi wyborcze w Polsce są około 5 razy liczniejsze niż w Wielkiej Brytanii.

## Pragmatyczna użyteczność JOW

**Rodzące się w społeczeństwie napięcia i konflikty powinny mieć swoją reprezentację w Sejmie** – niech do artykulacji problemów i ich rozwiązywania dochodzi na posiedzeniach, nie na europejskich szosach lub w okupowanych gabinetach ministrów. W systemie JOW **pierwszy adresat akcji obywatelskiej jest oczywisty – poseł okręgu**. Jeśli to człowiek mądry i z autorytetem, to albo pomoże rozwiązać problem na miejscu, albo przedłoży sprawę u właściwego wojewody, ministra lub w Sejmie. Jeśli nie ma tych zalet, to ewentualne odwołanie i wybór nowego posła w okręgu, jako trwający kilka miesięcy **proces twórczy angażujący i jednoczący obywateli**, stanowi dobry lokalny **wentyl bezpieczeństwa** – pozwoli uniknąć destrukcyjnych ekstremizmów. To jest ta **pragmatyczna użyteczność** ordynacji JOW dopuszczającej odwoływanie posłów, którą warto również uruchomić.

## Odwoływalność posłów – precedens kanadyjski

Liczni nasi obywatele myślą ze zniechęceniem – nic się nie da zrobić, wszystkie ważne stanowiska w państwie już opanowali ONI, każda nowa propozycja naprawy państwa będzie ICH kolejnym oszustwem. Nawet hasło fundamentalne Ruchu JOW– wybory większościowe



w jednomandatowych okręgach wyborczych – wielu prostym ludziom wydaje się nie dość radykalne. **Dajcie możliwość odwoływania posłów (radnych) przez wyborców** – to jedyne hasło naprawdę angażujące jeszcze każdego. Kandydując kilka lat temu w wyborach, żądanie takie słyszałem od wyborców nagminnie. Należy więc akcentować techniczną łatwość wprowadzenia zasady odwoływalności w ordynacji JOW, choć dla zwolenników klasycznych, dobrze sprawdzonych metod demokracji wydać się ona może ryzykowna, wręcz egzotyczna.

Spotkać można opinie, że dopuszczenie odwoływalności posłów grozi anarchią i destabilizacją państwa. Ale **precedens istnieje**: konstytucja stanu Kanady o nazwie Kolumbia Brytyjska dopuszcza odwoływalność posłów. I nie prowadzi to do żadnych kłopotów.

## Projekty ordynacji JOW

---

**Opracowany przez Zespół Legislacyjny Ruchu Obywatelskiego na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych projekt nowej ordynacji wyborczej** („JOW 2005”, [http://www.jow.pl/sites/default/files/Ruch\\_JOW-Projekt\\_ordynacji.pdf](http://www.jow.pl/sites/default/files/Ruch_JOW-Projekt_ordynacji.pdf)) pozwala na przeprowadzenie wyborów do Sejmu w systemie jednomandatowym w ciągu 2 miesięcy od wejścia w życie projektu jako ustawy sejmowej. Projekt stanowi w istocie szeroko pojętą nowelizację Ustawy o ordynacji wyborczej do Sejmu z dnia 28 maja 1993 roku z późniejszymi poprawkami. Dzięki wyeliminowaniu artykułów zbędnych z punktu widzenia wyborów jednomandatowych projekt obejmuje 139 artykułów, podczas gdy Ordynacja z roku 1993 obejmowała 168 artykułów.

Filozofia tej nowelizacji jest celowo ograniczona: **zmienić to, co konieczne, zostawić to, co nie przeszkadza, nie ruszać tego, co dotyczy struktury państwa**. Jak się wydaje, ta zasada ułatwiła utrzymanie wewnętrznej spójności projektu i pozwoliła na uniknięcie konfliktów formalnych mogących wyniknąć z naturalnych powiązań występujących między ustawą o ordynacji wyborczej do Sejmu a innymi ustawami.

Ponadto, wychodząc naprzeciw sformułowaniom obowiązującego obecnie Kodeksu Wyborczego (Dz. U. RP Nr 21 z dnia 31 stycznia 2011 roku), opracowywany jest obecnie przez Fundację im. J. Madisona – Centrum Rozwoju Demokracji, projekt zmian tego Kodeksu umożliwiających przeprowadzenie wyborów typu JOW. Filozofia tych zmian

jest podobna jak w projekcie „JOW 2005” – tylko zmiany konieczne dla przeprowadzenia pierwszych wyborów w systemie większościowym JOW. Projekt ten obejmuje również podział Państwa Polskiego na 460 jednomandatowych okręgów wyborczych (zob. [fundacja@madison.org.pl](mailto:fundacja@madison.org.pl)).

## Jak wyjść z pułapki „proporcjonalności”?

---

W polskiej politologii zwyczajowo przyjęto, że konstytucyjny wymóg „proporcjonalności” wyborów (art. 96 Konstytucji RP) nakazuje głosować na listy partyjne w dużych okręgach wyborczych. Należy podkreślić, że wymaganie to nie jest zawarte w Konstytucji.

**Innym sposobem rozumienia proporcjonalności jest, że mniej więcej ta sama liczba wyborców powinna przypadać na każdy mandat poselski.** Innymi słowy – dla każdego posła ta sama „norma przedstawicielstwa”. Tak to widział w okresie międzywojennym wybitny prawnik-konstytucjonalista Nicolaos Saripolos. Takie rozumienie proporcjonalności odnajdujemy w dostępnym Ruchowi Obywatelskiemu „JOW” piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 28 października 2004. I ono jest zgodne z logiką.

Ruch Obywatelski JOW wyraża stanowisko, że ten drugi sposób rozumienia proporcjonalności wyborów jest jedynie logiczny. Pozwala od razu przejść do wyborów większościowych w jednomandatowych okręgach wyborczych (JOW). A mianowicie – Konstytucja RP każe wybierać 460 posłów, ale nie określa liczby okręgów wyborczych. Liczba okręgów zmieniała się w czasie – do roku 2001 wynosiła 51, później 41, co dodatkowo świadczy, że takie zmiany nie naruszają Konstytucji. Wystarczy więc przyjąć na drodze ustawy sejmowej, zwykłą większością głosów poselskich, że liczba okręgów wyborczych wynosi 460, i następnie przeprowadzić wybory według obecnego Kodeksu Wyborczego (KW). Oczywiście eliminując przed tym na drodze ustawy słowo „wielomandatowych” w art. 193 par. 1 KW i usuwając art. 196 KW dotyczący progów wyborczych. Jest jasne, że przy 460 okręgach wyborczych listy wyborcze komitetów wyborczych będą co najwyżej dwuosobowe (art. 211 par. 2 KW) i posłem zostanie kandydat uzyskujący najwyższe poparcie wyborców okręgu.

## Ordynacja „mieszana” – pokusa brzydkiego kompromisu

---

Pojawia się ostatnio koncepcja **ordynacji „mieszanej”** – hybrydy „proporcjonalności” i jednomandatowości. To znaczy – wybierać połowę posłów według jednej, połowę według drugiej ordynacji. Aby dotychczasowi posłowie nie czuli się zbyt zagrożeni w następnych wyborach. W istocie to „niemieckie” rozwiązanie zachowuje partiokratyczne mankamenty rządu związane z dotychczasową ordynacją „proporcjonalną”. Wzmaga podatność systemu wyborczego na manipulacje, na nawyki partyjnictwa, na przetargi personalno-programowe w gronie liderów, pogłębia nieprzejrzystość ordynacji wyborczej dla wyborcy. Ordynacja „mieszana”, ta mutacja ordynacji „proporcjonalnej”, to chytrych partiokracji „proporcjonalnej” – zmieniać tak, aby nic się nie zmieniło. Nawet jako rozwiązanie prowizoryczne mogłaby trwać i szkodzić długo. Nie należy mącić tego, co czyste i przejrzyste.

## Konkluzja – jeden okręg, jedna tura, jeden mandat

---

**Pozytywne hasło tego artykułu to – jednomandatowe okręgi wyborcze z równym dla wszystkich prawem do kandydowania.** Wybory jednomandatowe wmontują w strukturę państwa uczciwość i odpowiedzialność oraz włączą Obywateli w rozumną dbałość o ich państwo. Takie rozwiązanie ustrojowe pozwoli systematycznie, u źródła, **eliminować patologie** naszego życia społecznego i państwowego, bronić nasze państwo przed chytrą kombinacją kombinatorów w Polsce i poza granicami. To jest **fundamentalny cel ustrojowy**, który naród polski musi osiągnąć.

## Bibliografia

---

- Biuletyn* (2000–2011). *Biuletyn Informacyjny Ruchu na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych*, 1–33, wydanie zbiorcze.
- Czachor A. (2004). *Materiały Konferencji „Jak wybierać naszych przedstawicieli do Sejmu – system większościowy czy proporcjonalny?”*. Kielce wyd. WSEiA.

- Czachor A. (2008). *Materiały Konferencji „Jakiej ordynacji wyborczej potrzebuje Rzeczpospolita?”*, D. Dudek, D. Kała i P. Potakowski (red.), Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Kieżun W. i Kubin J. (red.) (2004). *Dobre Państwo*. Warszawa: Wydawnictwo WSPiZ im. Leona Koźmińskiego.
- Lazarowicz R. i Przystawa J. (red.) (1999). *Otwarta księga – o jednomandatowe okręgi wyborcze*. Kraków: SPES.
- Przystawa J. (2006). *Konieczność nieświadomiona*. Bielany Wrocławskie: Wektory.
- Wis M. (2012). *Materiały II Kongresu Politologii Polskiej*. Poznań: Wydawnictwo Adam Marszałek.



Andrzej Boczkowski

---

## POLSKI SYSTEM ZDROWIA – PARADYGMATY, IDEOLOGIE, DYSFUNKCJONALNOŚĆ

---

Główne paradygmaty organizacji i funkcjonowania systemu zdrowia mają u swych postaw różne filozofie zdrowotne, zaś ich praktyczne implementacje, zawsze obciążone poważnymi wadami, a więc dysfunkcjonalne, nadbudowywane są ideologicznie, stereotypizowane i mitologizowane na użytek ogółu społeczeństwa. Najtrwalszy, bo liczący blisko półtora wieku i najbardziej wpływowy, nurt ideologiczny wyrasta z dominującego wciąż w praktyce systemów zdrowia krajów rozwiniętych biomedycznego modelu medycyny naprawczej i skutkuje istotnym spowolnieniem poprawy stanu zdrowotnego znacznej części – jeśli nie większości – zaawansowanych cywilizacyjnie społeczeństw. Bezpośrednią przyczyną tego spowolnienia jest swoista marginalizacja tej części systemu zdrowia, która określana jest jako zdrowie publiczne<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Funkcjonujące w dyskursie zdrowotnym definicje zdrowia publicznego są wariacjami na temat pierwszej, uznawanej za klasyczną definicji sformułowanej w początkach lat 20. ubiegłego wieku przez amerykańskiego bakteriologa i epidemiologa Charlesa-Edwarda Winsłowa (zob. Winslow, 1923). Wyrastając z niej, kładą nacisk na poszczególne jej aspekty, inne pomijają, cały czas jednak zawierają w swoim przekazie główną ideę głoszącą, że jest to zorganizowana na różnych szczeblach organizacji społeczeństwa działalność, której celem jest zapewnienie ludziom optymalnych warunków dla zachowania zdrowia rozumianego jako swoisty kapitał, zasób czy naturalna predestynacja. Leczenie ludzi potrzebujących pomocy medycznej jest w tym kontekście działalnością interwencyjną, której w znacznej części mogłoby nie być, gdyby sfera zdrowia publicznego była odpowiednio zorganizowana,

W szczególny sposób odnosi się to do postkomunistycznego społeczeństwa polskiego, gdzie dodatkowymi hamulcami są: po pierwsze autodestrukcyjna roszczeniowość odziedziczona po długim okresie wytłumienia w świadomości społecznej autonomii decyzyjnej w odniesieniu do zdrowia indywidualnego i ściśle z nią związanej sfery odpowiedzialności za własne zdrowie, po drugie zaś – swoisty analfabetyzm funkcjonalny dotyczący zdrowia publicznego związany z brakiem rzetelnej edukacji zdrowotnej, w istocie podtrzymywany przez scentralizowaną administrację systemu zdrowia – zarówno w wyniku jej działalności (w tym reformatorskiej), jak i w rezultacie braku działania<sup>2</sup>. Sytuacja ta zwiększa wydatnie dysfunkcjonalność systemu zdrowia, wywołując bądź intensyfikując negatywne zjawiska we wszystkich czterech obszarach zasilania systemu, tzn. w sferze zasobów materialnych (ekonomiczno-finansowych), w sferze zasobów wiedzy i umiejętności, w sferze zasobów ludzkich oraz w sferze zasobów mentalnych dotyczących legitymizacji systemu<sup>3</sup>.

Można powiedzieć, że system zdrowia rozumiany jako pewna całość cierpi na niedobór zasilania we wszystkich czterech obszarach w stopniu o wiele większym niż funkcjonujący w jego ramach system medyczny. Wynika to ze znacznej, drastycznej wręcz rozbieżności priorytetów i idącej za tym dysproporcji w podziale i dystrybucji zasobów kierowanych do sfery medycyny naprawczej i do sfery zdrowia publicznego. Chodzi zarówno o zasoby ekonomiczno-finansowe, jak i pozostałe rodzaje społecznego wsparcia. Można powiedzieć, że dla sfery zdrowia publicznego nabór i kształcenie personelu ma charakter dość przypadkowy i jakoś zmarginalizowany (kursy, studia podyplomowe, nieliczne

---

wyposażona i finansowana, ale również, a może nawet przede wszystkim, traktowana priorytetowo, jako podstawa polityki zdrowotnej państwa i jego agend zdrowotnych.

<sup>2</sup> Warto przy tym pamiętać, że świadomość zdrowotna to nie tylko „od-naukowa” wiedza o różnych kwestiach zdrowotnych, ale też umiejętność radzenia sobie w nadmierne niekiedy złożonej czy wręcz spatologizowanej biurokratycznie, zideologizowanej w dyskursie i niewydolnej w praktyce rzeczywistości systemu zdrowia, w tym zarówno podsystemu opieki zdrowotnej, jak i podsystemu zdrowia publicznego.

<sup>3</sup> Mark Field jako jeden z pierwszych socjologów medycyny zwrócił uwagę na nieodłączność systemu medycznego (co bez wątplenia można ekstrapolować na system zdrowia jako całość) od wszystkich czterech sfer zasobów czy też sfer społecznego wsparcia. W jednym ze swoich tekstów opisywał system medyczny jako mechanizm przekształcający niespecyficzne zasoby czterech rodzajów w wyspecjalizowane świadczenia zdrowotne, określane przezeń jako „medyczny (zdrowotny) produkt brutto” (Field, 1976: 133–154).



przedsięwzięcia na poziomie wyższym). Reflektory skierowane są na kształcenie lekarzy i innych zawodów medycznych (choć już np. w mniejszym stopniu na kształcenie personelu średniego). Zaś obsługa sfery zdrowia publicznego, właściwe podejmowanie decyzji jej dotyczących wymaga naprawdę wysoce specjalistycznego, bo wszechstronnego przygotowania – administracyjnego, organizacyjnego i politycznego – na bazie wiedzy społecznej, epidemiologicznej i medycznej<sup>4</sup>.

W obu tych sferach istotna część odpowiedzialności za zdrowie powinna spoczywać na jednostce (świadczeniobiorcy) podejmującej świadome, autonomiczne decyzje w kwestiach związanych ze zdrowiem. Obecnie ta odpowiedzialność jest zdecydowanie zbyt mała, co stanowi jedną z głównych przyczyn permanentnego kryzysu, czy raczej głębokiej (i chyba pogłębiającej się) dysfunkcjonalności systemu zdrowia jako całości. Nie zmienia tego ani wyizolowane z szerszego kontekstu zdrowotnego sukcesy medycyny naprawczej, ani administracyjno-biurokratyczne reformy strukturalne systemu opieki zdrowotnej.

Prawo powinno racjonalizować i optymalizować (z uwzględnieniem kryterium populacyjnych efektów zdrowotnych) funkcjonowanie obu sfer systemu zdrowia – ukierunkowanej indywidualnie medycyny naprawczej i ukierunkowanego na populację zdrowia publicznego. Państwo powinno czuwać nad zgodnością poczynań obywateli oraz instytucji zdrowotnych z prawem, ale nie powinno za nich decydować, kształtując przy tym ustawodawstwo zdrowotne w znacznej mierze według kryteriów politycznych. Ideologia wyłącznej odpowiedzialności państwa za zdrowie obywateli, jak każda utopia, nie wytrzymuje ciężaru praktyki społecznej. W sferze zdrowia indywidualnego dobre państwo ułatwia decydowanie o sobie tym, którzy są w stanie to robić, ewentualnie wspomagając ich prawnie i instytucjonalnie oraz opiekuje się tymi, którzy nie dają sobie rady sami. Oznaczałoby to w szczególności przejście do faktycznego systemu ubezpieczeniowego, z elementami rynku i gry rynkowej ubezpieczycieli, pod nadzorem państwa i z ewentualnym udziałem ubezpieczyciela państwowego we wszystkich, skądinąd niepublicznych/niepaństwowych przedsięwzięciach ubezpieczeniowych, z szacowaniem ryzyka zdrowotnego i elastycznym ustalaniem wysokości składki oraz możliwością kredytowania opłat za świadczenia zdrowotne wykraczające poza zakres objęty składką. Można

---

<sup>4</sup> Interesującą i obficie popartą przykładami analizę tej problematyki zawiera książka Williama Daba (1993).

przyjąć, że szczegóły dałoby się wypracować przy założeniu odejścia od ciągle poprawnego politycznie utopijnego paradygmatu „wszystko dla wszystkich według najlepszych rozwiązań terapeutycznych”. W sferze zdrowia publicznego decyzje podejmować powinno państwo, z niezbędnym udziałem konsultacji społecznych, przy wyważeniu racji i ewentualnych zróżnicowanych interesów, przeznaczając na tę sferę istotną część środków, które mogą być wycofane ze sfery zdrowia indywidualnego po przywróceniu większej odpowiedzialności indywidualnej za własne zdrowie.

U podstaw utopii całkowitej odpowiedzialności państwa za zdrowie obywatele leżą: utopia konstytucyjnie zadeklarowanej równości dostępu do wszystkich potrzebnych świadczeń zdrowotnych (w sensie wystarczającej ich podaży) oraz utopia nielimitowanych możliwości korzystania z ewentualnie dostępnych świadczeń (w sensie braku po stronie popytu ograniczeń określanych kiedyś jako problem osiągalności)<sup>5</sup>. Tymczasem żadne państwo nie może – bo nie jest w stanie – ani zrealizować takiej deklaracji, czyli zapewnić dostępności odpowiadającej potrzebom, ani spowodować nieograniczonej osiągalności tych świadczeń.

Obywatele – podopieczni i pacjenci narażeni w różnym stopniu na utratę zdrowia lub jego części – nie mają wpływu na sposób zużytkowania ich pieniędzy z tzw. składki na ubezpieczenie zdrowotne. Niemal całość tej kwoty, wciąż niewystarczającej, wydatkowana jest na finansowanie świadczeń medycyny naprawczej, w tym głównie na płace oraz wyposażenie specjalistyczne w systemie medycznym.

Niejasne pozostaje finansowanie zdrowia publicznego. W projekcie Ustawy o zdrowiu publicznym z listopada 2011 roku zakładało się przeznaczenie ze składek na ubezpieczenie (czyli z NFZ) na finansowanie zadań z zakresu zdrowia publicznego w 2012 roku 0,5% planowanych środków, czyli ok. 290 mln. zł, wobec ponad 56 mld. zł na finansowanie świadczeń zdrowotnych dla ubezpieczonych. Do tego jeszcze ok. 1/10 (+/- 30 mln) wydatków z budżetu „na ochronę zdrowia”, w tym na administrowanie tą ochroną, państwowe programy polityki zdro-

<sup>5</sup> Rozróżnienie **dostępności** jako charakterystyki wyłącznie świadczeniodawcy oraz **osiągalności** jako charakterystyki uwzględniającej różnorodne i zróżnicowane możliwości świadczeniobiorcy od jakiegoś czasu nie funkcjonuje w dyskursie dotyczącym systemu opieki zdrowotnej mimo zawartego w nim potencjału analitycznego odnoszącego się do tej sfery rzeczywistości społecznej. W dyskursie tym używane jest, raczej bezrefleksyjnie, tylko pojęcie dostępności, co dodatkowo sprzyja faktycznemu uprzedmiotowieniu świadczeniobiorców.

wotnej i edukację (szkolnictwo medyczne). Nie wdając się w szczegóły finansowania, można podkreślić jedynie, że jest to wciąż aktualna, wiele mówiąca relacja wydatków na zdrowie indywidualne i zdrowie publiczne, inaczej mówiąc, na odzyskiwanie zdrowia i jego zachowanie.

Zdrowie publiczne powinno być finansowane ze środków budżetowych, ewentualnie uzupełnianych z części składki ubezpieczeniowej. Obecnie jego istotna część – opieka zdrowotna nad pracującymi (faktycznie – nad pracownikami) finansowana jest ze źródeł kwalifikowanych jako prywatne, a mianowicie przez pracodawców, co rodzi wiele problemów społecznych, a nawet społecznych patologii (zob. Boczkowski, 2013; 2013a). Można też powiedzieć, że zdrowie publiczne należy finansować ze środków publicznych, ponieważ to w interesie państwa leży zapewnianie jak najlepszych warunków, w jakich ludzie mogą być zdrowi, po to, aby obniżyć koszty indywidualnych dysfunkcji, zmniejszyć ich liczbę i intensywność. Co więcej, wszystkie analizy z zakresu ekonomiki zdrowia wskazują, że inwestowanie w zdrowie publiczne daje największą stopę zwrotu, jeśli idzie o korzyści w postaci poprawy stanu zdrowotnego populacji.

Służba medycyny pracy może być ilustracją i egzemplifikacją tezy, że w glorii wzięcia na siebie odpowiedzialności za zdrowie obywateli państwo przenosi na nich wszelkie obciążenia, w tym obciążające konsekwencje swoich decyzji, bez pytania o akceptację, przy zachowaniu wszelkich prerogatyw decyzyjnych odpowiednio umocowanych prawnie i obudowanych potężnym aparatem administracyjno-kontrolnym i egzekucyjnym. W ten sposób obciążone są różne kategorie obywateli: podopieczni i pacjenci, ludzie systemu opieki zdrowotnej, pracobiorcy i pracodawcy<sup>6</sup>.

Wspomniany wyżej Projekt ustawy o zdrowiu publicznym nie obejmuje głównej instytucji zdrowia publicznego w Polsce, czyli Państwowej Inspekcji Sanitarnej, która funkcjonuje na podstawie istniejącej już specjalnej regulacji ustawowej. Służba medycyny pracy, w oczywisty sposób należąca do sfery zdrowia publicznego, nie jest wspomniana w zadaniach z tego zakresu w projekcie ustawy, ponieważ także ma swoją odrębną regulację prawną. Projekt tej ustawy wprowadza tylko niewielkie korekty do stanu obecnego, właściwie porządkuje to, co jest,

---

<sup>6</sup> Niektórzy z nich pozostają zresztą poza teoretycznie przeznaczoną dla nich sferą zdrowia publicznego: służba medycyny pracy nie obejmuje swoim nadzorem osób prowadzących indywidualną działalność gospodarczą oraz rolników indywidualnych.

zaś jedynym nowym elementem zdaje się w nim być powołanie Rady Zdrowia Publicznego, szczegółowo rozpisane na poszczególne działania związane z jej organizowaniem i regułami funkcjonowania w aspekcie wyłącznie formalno-administracyjnym, bez uwzględnienia jakichkolwiek merytorycznych kompetencji wykonawczych. Można odnieść wrażenie, iż w Projekcie ustawy o zdrowiu publicznym chodzi głównie o to, aby wśród licznych organów administracji centralnej pojawił się jakiś ze zdrowiem publicznym w nazwie.

Solidaryzm – idea „naturalnej wspólnoty interesów łączącej ludzi niezależnie od miejsca zajmowanego przez nich w strukturze społecznej” (*Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, 2004, 7: 634) i, oczywiście, niezależnie od związanych z tym różnic interesów, jest wygodną dla państwa doktryną ideologiczną w zastosowaniu do opieki zdrowotnej pozwalającą opodatkować wszystkich według pewnej wspólnej (arbitralnie ustalonej) miary, a następnie dzielić te pieniądze według dość dowolnie ustalanych i zmieniających się kryteriów. Jako doktrynalna podstawa wielu rozwiązań organizacyjnych, zwłaszcza ekonomicznych i finansowych, w systemach opieki zdrowotnej zasadniczo nie funkcjonuje w świadomości potocznej Polaków (co powoduje problemy z legitymizacją niektórych elementów systemu opieki zdrowotnej oraz zdrowia publicznego).

Jest to jedna z przyczyn, dla których warto byłoby potraktować tę doktrynę krytycznie. Drugą przyczyną jest to, że wspólnota interesów w wypadku zdrowia może istnieć tylko na bardzo wysokim poziomie abstrakcji (każdy chce być zdrowy i ma do tego prawo); na bardziej konkretnych płaszczyznach rozbieżność interesów jest znaczna i pacyfikuje ją (lub łagodzi) tylko stosowanie państwowego przymusu. Na to nakłada się znaczne zsubiektywizowanie postrzegania i odczuwania zdrowia, na co od dawna zwraca uwagę socjologia i psychologia zdrowia. Być może istotne rozszerzenie indywidualnej odpowiedzialności za własne zdrowie oraz obszaru związanych z tym indywidualnych decyzji urealniłoby funkcjonowanie tej sfery życia społecznego, uczyniłoby ją bardziej skuteczną zarówno w dziedzinie reakcji na dysfunkcje, jak i w dziedzinie zdrowia publicznego.

Swoiste rozumienie solidaryzmu społecznego *à rebours* – wszystko należy się wszystkim – jest jednym ze składników rozrośniętej w świadomości społecznej roszczeniowości w odniesieniu do systemu opieki zdrowotnej. Zbyt wiele od systemu zdrowia oczekujemy, odsuwając od siebie świadomość, albo nie rozumiejąc faktu, że znaczna część tych

oczekiwań nie może być spełniona. Uświadamianie tego faktu powinno być jednym z głównych zadań działalności edukacyjnej określanej zwykle jako oświata zdrowotna.

Paradygmat solidaryzmu – bez modyfikacji, korekt zmierzających w kierunku świadomego samoograniczania się, w szczególności na rzecz innych (choćby w imię miłości bliźniego), ale również w kierunku umożliwienia większego i autoregulowanego zaspokojenia swoich potrzeb czy zapotrzebowań zdrowotnych – jest jedną z przyczyn zakłóceń w funkcjonowaniu jednych, a zapaści innych systemów opieki zdrowotnej. W formie, w jakiej funkcjonuje w Polsce, jest w istocie ideologią służącą realizacji przede wszystkim interesów państwa, jego centrów dyspozycyjnych, ośrodków władzy, a dopiero na dalszych miejscach interesów zdrowotnych obywateli. A nawet na tych dalszych miejscach, wobec naturalnego w życiu codziennym deficytu wspólnoty interesów czy też wszechobecności konfliktu interesów, tylko silne ekonomicznie i organizacyjnie państwo jest w stanie ten paradygmat realizować bez większych szkód czy zaniedbań w zdrowiu populacji. W państwie ubogim należałoby podejmować starania – oświatowe, promocyjne, może też propagandowe – na rzecz po pierwsze zmniejszenia czy racjonalizacji oczekiwań pod adresem systemu zdrowia, a po drugie – zwiększenia indywidualnie sterowanego i czytelnie rozliczanego wkładu własnego (w istocie – racjonalizacji tego wkładu).

Zasoby finansowe zgromadzone i wydawane przez Narodowy Fundusz Zdrowia określane są jako wydatki publiczne, na ogół w zestawieniu z wydatkami prywatnymi na zdrowie. Jednakże zarówno te pierwsze, jak i te drugie są to pieniądze z przymusowych celowych składek obywateli, a więc pieniądze zarobione czy stanowiące dochód. Zasada odróżniania wydatków publicznych i prywatnych, zwłaszcza w kontekście faktycznego podziału w naszym systemie (do wydatków prywatnych wlicza się – oprócz tzw. wydatków gospodarstw domowych – także wydatki przedsiębiorstw i innych jeszcze podmiotów) jest sztuczna, konwencjonalna, uprzedmiotowiająca i ubezwłasnowolniająca obywatela. W ostatecznym rozrachunku i tak to on finansuje celowo system zdrowia, rzecz tylko w tym, w jaki sposób i w jakim zakresie środki te są dystrybuowane – czy przez instytucje publiczne, czy w inny kolektywny sposób (np. fundacje), czy też przez jednostki/gospodarstwa domowe. Ten pierwszy sposób okazuje się wysoce nieefektywny, niedobrze funkcjonuje w praktyce. Wysoką niekiedy efektywność sposobu drugiego niweluje jego niewielki zasięg, aczkolwiek ten sposób dystrybucji

zasobów finansowych ma spore znaczenie psychologiczne i pełni w społeczeństwie istotną funkcję integracyjną oraz oświatową, rozwijając świadomość społeczną w perspektywie społeczeństwa obywatelskiego. Jak się zdaje, należałoby coraz bardziej rozszerzać sposób trzeci, przy bardziej wyrafinowanej, elastycznej i reaktywnej kontroli nad pierwszym sposobem dystrybucji środków – dla zapobiegania nadmiernemu marnotrawstwu i dla uadekwatnienia dystrybucji (żeby środki trafiły do rzeczywiście potrzebujących). Solidaryzm powinien ewoluować w kierunku bardziej elastycznej opcji, nie powinien mieć charakteru bezwzględnego, totalnego w swej istocie wymogu. Niezbędne byłoby wprowadzenie jako reguły i stopniowe zwiększanie elastyczności w korzystaniu przez system zdrowia z różnych rodzajów społecznego wsparcia (zwłaszcza ekonomicznego) oraz, o czym już była mowa, większe zróżnicowanie odpowiedzialności za zdrowie znajdujące swój wyraz także w zróżnicowaniu wkładu własnego obywateli do systemu zdrowia.

Może pojawić się pytanie, czy współczesne państwo, a w szczególności państwo polskie, faktycznie może (i w jakim zakresie) zrezygnować z części swoich prerogatyw dotyczących sfery zdrowotnej – np. z mechanicznie, sztywno regulowanego powszechnego przymusu składkowego, czy z podtrzymywania iluzji możliwości zaspokojenia w jego ramach ogromnych roszczeń zdrowotnych, które zresztą, jak się okazuje, mogą być – i są – w znacznej mierze zaspokajane w obrębie prywatnej części systemu (rośnie udział wydatków „prywatnych” w realnie malejącym wolumenie wydatków na zdrowie). To jednakże zmniejszyłoby dopływ środków do dyspozycji NFZ czy innych instytucji państwowych/publicznych, środków stanowiących w istocie rezerwar dla utrzymywania niewydolnych, niewydajnych, dysfunkcyjnych struktur państwowych/publicznych.

Rzeczywista reforma powinna dotyczyć nie tyle samej formy organizacyjnej systemu zdrowia (jako całości, czy też poszczególnych jego podsystemów), ile tkwiących u jego podstaw nieadekwatnych założeń ideologicznych, inaczej mówiąc – paradygmatu jego funkcjonowania. Nawoływanie, aby Ministerstwo Zdrowia wzięło się do roboty i zrobiło porządną reformę nie ma sensu. Rząd powinien być wykonawcą uchwalonego przez władzę ustawodawczą nowego paradygmatu funkcjonowania systemu zdrowia, uwzględniającego dwa wyżej sygnalizowane główne założenia: (1) przesunięcie bardziej istotnych (w kontekście obecnej dysproporcji) środków z finansowania opieki zdrowotnej na finansowanie zdrowia publicznego oraz (2) istotne zwiększenie odpo-



wiedzialności obywateli za swoje zdrowie przy zdjęciu z państwa części odpowiedzialności i prerogatyw decyzyjnych oraz racjonalizacji funkcji regulacyjno-kontrolnych wobec elementów „rozmrózonego” i uelastycznionego systemu ubezpieczeniowego.

W systemie opieki zdrowotnej składka ubezpieczeniowa powinna być zróżnicowana – przy zwielokrotnieniu ofert ubezpieczeń zdrowotnych (pod nadzorem i kontrolą państwa) i możliwości uzyskania przez jednostki/gospodarstwa domowe dofinansowania bądź kredytowania świadczeń zdrowotnych otrzymywanych ze strony niepublicznych/niepaństwowych świadczeniodawców i ubezpieczycieli. Niezbędne jest, o czym zresztą napomyka się od dawna, ustalenie minimum świadczeń za minimalną stawkę. Powinien istnieć publiczny wariant ubezpieczeń zdrowotnych funkcjonujący na podobnych jak obecnie zasadach (NFZ), także składkowych, ale bez obecnego przymusu płacenia na ten wariant. Stałby się on jednym z wielu, współzawodnicząc z innymi i ewentualnie będąc konkurencyjnym wobec nich. Należałoby jednak założyć istnienie i funkcjonowanie neutralnego, niekosztownego, działającego zgodnie z prawem państwowego aparatu nadzorującego i kontrolującego, co w obecnych warunkach zdaje się być postulatem nie tylko niezrealizowanym, ale i trudnym do osiągnięcia.

## Bibliografia

---

- Boczkowski A. (2013). *Spoleczne problemy opieki zdrowotnej nad pracującymi*, referat wygłoszony na konferencji „Socjologia medycyny – promocja zdrowia – biopolityka”. Łódź, 07–08.03.2013.
- Boczkowski A. (2013a). *Ochrona zdrowia pracujących jako czynnik humanizacji pracy – założenia ideowe i społeczna praktyka*, referat wygłoszony na konferencji „Humanizacja pracy w społeczeństwach nowoczesnych technologii i elastycznych form pracy”. Łódź, 06–07.06.2013.
- Dab W. (1993). *La décision en santé publique. Surveillance épidémiologique, urgences et crises*. Rennes: Éditions École Nationale de la Santé Publique.
- Nowa Encyklopedia Powszechna PWN* (2004). T. 7. Warszawa: PWN.
- Field M. (1976). System zdrowia a system społeczny. W: M. Sokołowska, J. Hołówka i A. Ostrowska (red.), *Socjologia a zdrowie*. Warszawa: PWN: 133–154.
- Winslow Ch.-E.A. (1923). *The evolution and significance of the modern public health campaign*. New Haven: Yale University Press.





Cezary W. Włodarczyk

---

## UCIECZKA OD ODPOWIEDZIALNOŚCI. O KILKU PRZYPADKACH POLSKIEJ POLITYKI ZDROWOTNEJ

---

*...la décentralisation n'a pas seulement une valeur administrative; elle a une portée civique puisqu'elle multiple les occasions pour les citoyens de s'intéresser aux affaires publiques; elle les accoutume à user de la liberté.*

Alexis de Tocqueville, 1856

Hasło decentralizacji jest cenione przez wielu: zwolenników demokracji, teoretyków organizacji, politologów, działaczy samorządowych i zwykłych, porządných ludzi (nie są to kategorie rozłączne). W niektórych jednak sytuacjach odwołanie się do decentralizacji może skrywać chęć uciekania od odpowiedzialności. I, inaczej niż w klasycznej koncepcji Fromma, ucieczka nie odbywa się, przy udziale neurotycznej lub autorytarnej osobowości, ale wśród decydentów świadomie dążących do zmniejszenia zakresu swoich zobowiązań za różne publiczne sprawy. Decentralizacja pozwala na pozbycie się odpowiedzialności przez przerzucenie jej na innych i nawet wtedy, gdy prowadzi do zmniejszenia zakresu władzy, nie prowadzi do redukcji korzyści.

### *Welfare state* i odpowiedzialność

---

We wczesnych koncepcjach *welfare state* państwu przypisywano bardzo duży zakres odpowiedzialności (Myrdal, 1960; Briggs, 1961). Postulat

kompleksowego traktowania problemów społecznych, przekonanie, że różne rodzaje upośledzeń wzajem na siebie oddziałują, wzmacniają negatywne skutki, a więc próby ich rozwiązywania w separacji są nieskuteczne, były powszechne. Było to szczególnie widoczne w koncepcji przedstawionej w Raporcie i Planie Beveridge'a<sup>1</sup>. Przyjęto, że oddziaływanie w separacji na którąkolwiek spośród pięciu plag trapiących ludzi (gigantów zła społecznego) – choroby, braku wykształcenia, nędzy miejsca zamieszkania (*squalor*), bezrobocia i niedostatku (*want*) nie przyniesie pozytywnych rezultatów. Dzieje się tak dlatego, że wszystkie negatywne czynniki oddziałują wzajem na siebie, potęgując szkodliwe następstwa. Jedynie podjęcie kompleksowych interwencji może prowadzić do poprawy ogólnej sytuacji społecznej (Magnuszewska-Otulak, 2003: 291–299). W jakimś stopniu podejście takie było cechą odróżniającą „nowoczesną” (bardziej lewicowo zorientowaną) politykę społeczną/publiczną od opcji konserwatywnych, nastawionych na wąskie i doraźne interwencje (Abel-Smith, 1992: 5–16).

Pomysł państwa aktywnego w sferze społecznej był wielokrotnie krytykowany przez ekonomistów sprzeciwiających się politycznemu angażowaniu się państwa w procesy gospodarcze – niekiedy wręcz zaprzeczano sensowi posługiwania się pojęciem sprawiedliwości społecznej, traktując ją jako złudzenie (Lister, 2011). Nie ma jednak wątpliwości, że hasło sprawiedliwości przez dziesięciolecia mobilizowało ludzi do działań mających przekształcać rzeczywistość i polityka społeczna nie może się bez niego obyć (Powell, Johns, Green, 2011). Przez lata praktyka potwierdzała pragmatyczną zasadność podejmowania publicznych działań w sferze społecznej: państwa aktywne na tym polu prosperowały lepiej, także pod względem ekonomicznym, niż państwa lekceważące sferę socjalną (Schmidt, 1983). Jeśli zatem współcześnie wielu badaczy mówi o kryzysie *welfare state*, to kryzys został wywołany w znacznym stopniu – choć nie wyłącznie – przez brak pieniędzy, co było następstwem problemów ekonomicznych (Castles, 2004). Zmiany zachodzące w postępowaniu krajów, gdzie stosowany był model *welfare state* można zresztą traktować nie jako jego (modelu) demontaż, a raczej jako ewolucję zachodzącą pod wpływem nowych problemów i nowych idei. Jeden z badaczy zebrał różne rodzaje reform redukujących politykę społeczną w krajach rozwiniętych (Szarfenberg, 2009: 15–56):

---

<sup>1</sup> The Beveridge Report and the postwar reforms, <http://www.psi.org.uk/publications/archivepdfs/Victims/VV2.pdf>.

- ograniczanie kosztów (cięcia wydatków społecznych),
- rekodyfikacja (ograniczanie dostępności, zmniejszanie hojności świadczeń),
- rekalkibracja
  - racjonalizacja (poprawianie struktury bodźców wobec wyraźnych nadużyć),
  - uzupełnienie (uwzględnianie nowych potrzeb, nowych ryzyk socjalnych, nowych grup zagrożonych),
- instytucjonalne przemieszczenie (przeniesienie odpowiedzialności za dany element polityki społecznej z państwa do systemu stosunków umownych, na przykład układów zbiorowych).

Niezależnie od tego, jak interpretować proces zachodzących zmian, nie ulega wątpliwości, że odpowiedzialność za całą sferę socjalną państwa przesuwiała się albo była przekazywana od władzy centralnego rządu do wielu innych instytucji, także tych ulokowanych na niższych szczeblach struktury państwa.

Trwająca przez lata szczodrość *welfare state*, wielość i różnorodność kwestii, którymi się zajmowało, liczebność grup mogących korzystać ze świadczeń i uzurpujących sobie takie prawo, wielkość transferów płynących do beneficjentów przekroczyły możliwości nawet najbardziej efektywnych gospodarek. Krytycy wskazywali także liczne szkody moralne, a jeden z autorów twierdził, że „opiekuńczość państwa jest i konsekwencją i przyczyną splotu warunków, które najzwięźlej można określić jako społeczne patologie. Składają się na nie: uzależnienie, ubóstwo, dzieci pozamałżeńskie, bezrobocie, aborcja, przemoc” (Niskanen, 1996: 1–15; por. także Niskanen, 2012: 771). Ideologiczne uwikłanie tego rodzaju sądów jest oczywiste, ale warto zawsze stawiać pytanie o to, w jakim stopniu są one prawdziwe. Nie można też pomijać negatywnych konsekwencji psychologicznych rozbudowanych mechanizmów pomocowych – wysoki poziom bezpieczeństwa społecznego osłabiał motywacje do szukania i podejmowania pracy – argument od dawna podnoszony przez przeciwników *welfare state*. Poważne traktowanie tego argumentu spowodowało przesunięcie zainteresowań władz publicznych ku wzmacnianiu motywacji do pracy, także za cenę utrudniania korzystania ze świadczeń polityki społecznej (Golinowska, 2003). Dla zewnętrznego obserwatora było oczywiste, że udane nakłonienie dotychczasowego klienta świadczeń do podjęcia pracy – i w konsekwencji usamodzielnienia się – dla organów publicznych było szansą rezygnacji

z angażowania się w sprawy i ponoszenia odpowiedzialności za przyszły los podopiecznych.

## Decentralizacja i ochrona zdrowia

---

Jako punkt wyjścia przyjmuję, że problem decentralizacji/centralizacji dotyczy przede wszystkim uprawnień decyzyjnych. Z tego punktu widzenia systemy w pełni scentralizowane lub w pełni zdecentralizowane istnieją tylko w teorii, jak weberowskie typy idealne. Między nimi rozciąga się kontinuum faktycznie stosowanych rozwiązań. W rzeczywistości zawsze mamy do czynienia z systemami bardziej lub mniej zdecentralizowanymi lub scentralizowanymi, a ich uogólniającą charakterystykę pod tym względem formułujemy wtedy, gdy znajdują się dostatecznie blisko jednego lub drugiego bieguna. Jeśli tak, to przyjąć możemy, że decentralizacja to taki proces przekazywania uprawnień decyzyjnych określonego rodzaju, który sprawia, że uprawnienia te znajdują się „coraz dalej” od jakiegoś centralnego elementu systemu, w efekcie czego liczba ośrodków decyzyjnych zwiększa się (Saltman, Bankauskaite, Vrangbaek, 2007: 1–8).

Przez wiele lat w międzynarodowej polityce zdrowotnej dominoowało przekonanie, że systemy scentralizowane lepiej nadają się do realizowania celów zdrowotnych, mimo że w wielu dokumentach zalecano utrzymywanie właściwych proporcji między zakresem centralnych i lokalnych uprawnień decyzyjnych (WHO, 1981). Wiele krajów usiłowało stosować w praktyce tego rodzaju sugestie, choć kilka z nich zawsze sprzeciwiało się zaleceniom centralizacyjnym. Przynajmniej częściowo wynikało to z tradycji związanej z modelem bismarckowskim (Dekker, van der Werff, 1990). Jako podstawową przesłankę w budowaniu tych systemów przyjmowano, że pożądanym zjawiskiem jest współwystępowanie wielu autonomicznych ośrodków decyzyjnych, z których każdy ma własny obszar kompetencji, a porozumienia między nimi są ważniejsze, niż odgórne regulacje.

Decentralizacja, jako wzrastające „oddalenie”, może odnosić się do bardzo różnych spraw. Po pierwsze może oznaczać oddalenie geograficzne, zwykle od stolicy do odległych od centrum jednostek peryferyjnych. Dzielenie się przez ministerstwo zdrowia władzą z wojewodami pozostawiało uprawnienia wewnątrz układu władzy rządowej, ale daleko poza stolicą. Po drugie może chodzić o przekazywanie uprawnień

decyzyjnych z wyższych szczebli hierarchicznego systemu na niższy szczebel tego samego systemu – w ramach administracji publicznej. Powierzenie zadań organom samorządowym w zakresie prowadzenia szpitali było przykładem takiego postępowania. Po trzecie proces, o którym mowa, może prowadzić do wyprowadzenia uprawnień poza system administracyjny, w ramach którego były dotychczas realizowane, kiedy uprawnienia są przekazane samodzielnemu podmiotowi – jak ma to miejsce w przypadku izb lekarskich zajmujących się uprawnieniami do wykonywania zawodu. Czwartym wymiarem może być zmiana formy własności: od publicznej do prywatnej, przy czym w wielu sytuacjach mogą występować formy pośrednie, kiedy jednoznaczne ustalenie formy własności nie jest możliwe. W literaturze różne aspekty decentralizacji są przedstawiane zwykle jako dekoncentracja, dewolucja (polityczna decentralizacja), delegacja i prywatyzacja, choć wśród badaczy nie ma zgody co do znaczenia przypisywanego każdej z tych kategorii (Vrangbaek, 2007: 44–62).

Złożoność współczesnych systemów zdrowotnych sprawia, że rozkład uprawnień scentralizowany w jednej dziedzinie może być zdecentralizowany wtedy, gdy dotyczy innych uprawnień i kompetencji. Wielość wymiarów, które wiążą się z koncepcją decentralizacji/centralizacji, powodował, że jednoznaczne orzekanie, jak daleko od biegunów kontinuum znajduje się dany system zdrowotny było trudne i mogło prowadzić do opinii niejednoznacznych<sup>2</sup>. W analizach procesów decentralizowania opieki zdrowotnej fakt ten został dostrzeżony, czego efektem było zaproponowanie pojęcia „przestrzeni decyzyjnej” (*decision space*) opisującego wielość problemów, które mogą być przekazywane dalej od centrum (Bossert, 1998: 1513–1527). Są one przedstawione w poniższym zestawieniu.

- Finansowanie:
  - źródła pozyskiwania pieniędzy,
  - cele wydatkowania pieniędzy,
  - opłaty za świadczenia;
- Organizowanie procesu udzielania świadczeń:
  - zakres autonomii świadczeniodawców/szpitali,
  - wpływ na instytucje ubezpieczeniowe,
  - kształtowanie zasad opłacania świadczeń,

<sup>2</sup> Partners for Health: Reform plus: Decentralization and Health System Reform, Issue in brief, 1 – September 2000, <http://www.phrplus.org/Pubs/IS1.pdf>.

- kontrakty z prywatnymi świadczeniodawcami,
- zasady programów zdrowotnych;
- Zarządzanie zasobami ludzkimi:
  - ustalanie wysokości wynagrodzenia (w umowach o pracę),
  - wpływ na inne umowy (o dzieło, zlecenia),
  - wpływ na pracowników administracji;
- Zasady dostępności:
  - możliwość modyfikowania ogólnych zasad (na terytorium podlegającym jurysdykcji organu uprawnianego);
- Reguły rządzenia (*governance rules*):
  - kształtowanie zasad funkcjonowania zarządów świadczeniodawców,
  - wpływ na władze lokalne,
  - uczestnictwo mieszkańców i pacjentów.

Autor koncepcji „przestrzeni decyzyjnej” nie miał ambicji włączenia w jej zakres wszystkich zagadnień, które mogłyby być przedmiotem decentralizacji. Łatwo zauważyć, że jeden z kluczowych dla współczesnej polityki zdrowotnej problemów, jakim jest refundacja leków, nie został w ogóle wspomniany (Bergström, Karlberg, 2007: 358–367). Ulokowanie uprawnień decyzyjnych dotyczących tego problemu ma niezwykle poważne skutki tak dla efektywności działań, jak możliwości przeciwdziałania korupcji. Niewątpliwym walorem pojęcia „przestrzeni decyzyjnej” było zatem zwrócenie uwagi na wielość zagadnień, które mogą wchodzić w grę, kiedy rozpatruje się sprawę decentralizowania uprawnień decyzyjnych w opiece zdrowotnej. Konsekwencje są takie, że postulat decentralizacji – ogólnie słuszny – musi być doprecyzowany, jeśli ma być traktowany jako rekomendacja uwzględniana w projektach reformatorskich.

W latach 90., kiedy idea reformowania opieki zdrowotnej święciła tryumf, dążenie do decentralizacji wydawało się najbardziej pożądanym kierunkiem przekształcania systemów zdrowotnych i w wielu krajach uprawnienia decyzyjne były przekazywane niższemu szczeblom (Mills, Vaughan i in., 1990; Saltman, Figueras, 1997). W Polsce powołanie do życia 16 regionalnych kas chorych, powiązanych z samorządami terytorialnymi, wpisywało się w ogólnoeuropejskie procesy (Włodarczyk, 2003). Po kilku latach jednak trend ku decentralizacji został odwrócony. Było to szczególnie wyraźne w krajach skandynawskich, gdzie rozpraszanie odpowiedzialności wydawało się być mocno ugrun-



owane, a zmiana myślenia doprowadzała do łączenia mniejszych struktur w większe. I tak w Norwegii, w miejsce 16 względnie autonomicznych urzędów utworzono 5 nowych, ściślej podporządkowanych władzom centralnym, a ponadto decyzje finansowe zostały skoncentrowane w jednym miejscu. Podobny proces miał miejsce w Danii – 5 instytucji w miejsce 14 (Bankauskaite, Saltman, 2007: 9–23). W podobnym klimacie odbył się proces recentralizacji polskich kas chorych w ramach jednego narodowego funduszu zdrowia, który nastąpił w 2003 roku<sup>3</sup>. Niemniej nie można wykluczyć, że po pewnym czasie, w obliczu nowych zjawisk, orientacja organizacyjna odwróci się i dążenie do decentralizacji z całą mocą powróci.

## Decentralizacja Narodowego Funduszu Zdrowia

---

Koncepcja rozczłonkowania NFZ była ideą od dawna rozważaną w zamierzeniach politycznych Platformy Obywatelskiej. Przedstawienia programu decentralizacji jesienią 2012 i na początku 2013 roku nie mogły być uznane za zaskoczenie.

W Programie wyborczym w 2005 roku stwierdzono, że decentralizacja NFZ, utworzenie Rejestru Usług Medycznych, umożliwienie funkcjonowania konkurencyjnych prywatnych ubezpieczeń i zezwolenia na prywatne inwestycje w szpitalach są działaniami niezbędnymi w dążeniu do porządkowania sytuacji w służbie zdrowia<sup>4</sup>. Jako elementarne założenie przyjmowano, że tylko stopniowe uruchomienie konkurencji o pacjenta pomiędzy szpitalami i pomiędzy ubezpieczycielami da szansę na poprawę sytuacji w systemie zdrowotnym.

W programie wyborczym z 2007 roku zobowiązano się podzielić Narodowy Fundusz Zdrowia na „kilka konkurujących (między sobą) funduszy publicznych”<sup>5</sup>. Zabiegając o pacjentów, każdy z nich miał oferować ubezpieczenie w zakresie podstawowym. W Programie nie było

---

<sup>3</sup> Polski przykład, obok słowackiego, został wymieniony w Bankauskaite, Saltman, 2007.

<sup>4</sup> Program wyborczy Platformy Obywatelskiej w wyborach 2005, <http://mizerski.com/2007/program-wyborczy-platfomy-obywatelskiej-w-wyborach-2005/>.

<sup>5</sup> Program wyborczy Platformy Obywatelskiej w wyborach 2007, *By żyło się lepiej. Wszystkim!*, [http://www.swietokrzyski.platforma.org/files/files/6/35106/program\\_wyborczy\\_po7ebook.pdf](http://www.swietokrzyski.platforma.org/files/files/6/35106/program_wyborczy_po7ebook.pdf).

mowy o tym, na czym miałyby polegać przewaga funduszu wybieranego przez osobę przystępującą do ubezpieczenia. Z czasem do starań o pacjenta miały włączyć się inne instytucje ubezpieczeniowe, m.in. korporacje samorządowe i prywatne, działające na równych prawach i oferujące ubezpieczenie w zakresie podstawowym. Ponadto miał być wprowadzony system ubezpieczeń dodatkowych, w których za dopłatę do świadczenia podstawowego proponowano ponadstandardowe warunki działania, ponadstandardowe warunki hospitalizacji lub finansowanie świadczeń nieobjętych podstawowym ubezpieczeniem zdrowotnym.

## Dojrzewanie koncepcji decentralizacji NFZ

---

W pierwszych fazach rozpatrywania kwestii decentralizacji problem liczby nowo powołanych, zdecentralizowanych funduszy nie był jednoznacznie rozstrzygnięty i znaczenie słowa „kilka funduszy” było interpretowane odmiennie. W prasie publikowane były zapowiedzi o możliwościach utworzenia 5–6 ubezpieczycieli<sup>6</sup>. Na początku 2008 roku Minister zdrowia Ewa Kopacz podczas posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia zapowiedziała, że regulacje, które podziela NFZ na części, wejdą w życie w 2010 roku<sup>7</sup>. Miała to być realizacja programu decentralizacji płatnika polegająca na zastąpieniu jednolitej struktury NFZ sześcioma funduszami ubezpieczeń zdrowotnych. Mówczyni nie ukrywała, że było to spełnienie zobowiązań zapowiadanych w programie wyborczym PO.

W informacji Rządu przedstawionej na początku 2008 roku potwierdzono zamiar podziału NFZ na fundusze regionalne, bez precyzowania ich liczby, oraz stworzenie Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych<sup>8</sup>. Stwierdzono ponadto, że źródłem wzrostu nakładów na system ochrony zdrowia w Polsce powinny być dobrowolne dodatkowe

---

<sup>6</sup> Money.pl, *PO proponuje likwidację NFZ*, 24.10.2007, <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/po;proponuje;likwidacje;nfz,169,0,276649.html>.

<sup>7</sup> *Kopacz: decentralizacja NFZ w 2010 r.*, 09.01.2008, [http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci\\_agencyjne/pap/artukul/kopacz;decentralizacja;nfz;w;2010;r;,116,0,311924.html](http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artukul/kopacz;decentralizacja;nfz;w;2010;r;,116,0,311924.html).

<sup>8</sup> *Informacja Rządu na temat obecnej sytuacji ochrony zdrowia w Polsce*. Druk nr 176, Warszawa, 23.01.2008, [http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma\\_struktura/docs/iosozp\\_176\\_23012008.pdf](http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/iosozp_176_23012008.pdf).

ubezpieczenia zdrowotne bez wskazania instytucji, które miałyby zajmować się ich prowadzeniem.

Niejasności dotyczące zamierzeń Resortu w sprawie decentralizowania NFZ wzbudzały niepokój polityków co do liczby i lokalizacji nowych oddziałów NFZ i we wrześniu 2008 roku jeden z posłów złożył interpelację tej sprawie<sup>9</sup>. Odpowiadając na interpelację, Jakub Szulc – sekretarz stanu w Ministerstwie Zdrowia stwierdził, że decentralizacja i demonopolizacja instytucji płatnika w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego jest jednym z priorytetów rządu w dziedzinie ochrony zdrowia<sup>10</sup>. Powołał się przy tym na *exposé* prezesa Rady Ministrów i „Informację rządu na temat sytuacji ochrony zdrowia w Polsce”, o której była wyżej mowa. Potwierdził także, że został przygotowany projekt ustawy w tej sprawie. Ubezpieczeni/pacjenci mieli mieć możliwość wyboru płatnika, jednego z nowoutworzonych funduszy i wpływać w ten sposób na to, jak wydawane będą pieniądze z ich składek. Konkurencja między funduszami miała przyczynić się do poprawy funkcjonowania systemu. Planowano, że w miejsce jednego NFZ powstanie siedem odrębnych publicznych instytucji powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Docelowo miały mieć możliwość kontraktowania świadczeń na terenie całego kraju. Można wnioskować, że osobami wybierającymi jeden z funduszy miały być osoby również zamieszkałe na terenie całego kraju bez względu na fakt zamieszkania na obszarze jednego z województw. Mowca podkreślił, że zaproponowany kierunek przekształceń był zgodny z postulatami „białego szczytu” z marca 2008 roku, gdzie stwierdzono, iż „docelowo uczestnicy widzą potrzebę budowania takiego systemu, który pozwalałby na przejmowanie zadań powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego przez konkurujących ubezpieczycieli publicznych i niepublicznych z zachowaniem zasady solidaryzmu społecznego”<sup>11</sup>.

Na początku 2009 roku w dyskusji na temat decentralizacji NFZ pojawił się nowy wątek. Wiązało się to z faktem zawetowania przez

---

<sup>9</sup> Interpelacja nr 5248 z dnia 15 września 2008 r. do ministra zdrowia w sprawie planów decentralizacji NFZ i włączenia Łódzkiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ do Oddziału Śląskiego, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/3890E77D>.

<sup>10</sup> Jakub Szulc – sekretarz stanu w Ministerstwie Zdrowia, 04.12.2008, <http://pracujadlaciebie.pl/sejm-6/interpelacje/interpelacja-5947/>.

<sup>11</sup> *Rekomendacje konferencji Białego Szczytu*, 19.03.2008, <http://opzz.org.pl/aktualnosci/glowna.html/id/301>

Prezydenta kilku ustaw reformujących system zdrowotny<sup>12</sup>. W odpowiedzi na to Wiceminister zdrowia stwierdził, że „ustawa o decentralizacji NFZ miała być naturalną konsekwencją wejścia w życie wszystkich ustaw z pakietu zdrowotnego”<sup>13</sup>. Stwierdzenie o naturalnych związkach struktury NFZ z innymi rozwiązaniami systemowymi zostało potraktowane jako dobre wytłumaczenie opóźnienia prac związanych z przygotowaniem tej zmiany. W sposób zupełnie nieoczekiwany zapowiedziano także, że „w projekcie o decentralizacji NFZ znajdzie się przepis zakładający wzrost składki”. Nie było to zgodne z wcześniejszymi deklaracjami politycznymi, kiedy w programach PO raczej odżegnano się od zamiarów podnoszenia obciążeń obywateli. W wystąpieniu Wiceministra nie było także mowy o tym, czy wzrost składki miał związek z niepowodzeniem inicjatyw reformatorskich.

Wraz z upływem czasu perspektywa podziału NFZ stawała się coraz bardziej realna, choć liczba nowych funduszy pozostawała nieustalona. Jeszcze we wrześniu 2012 roku Wiceminister Sławomir Neumann powiedział: „istnieje koncepcja podziału na 16 samodzielnych oddziałów, ale także taka, która przewiduje powstanie mniejszej liczby samodzielnych funduszy, ale to wymaga jeszcze analiz”<sup>14</sup>. W tym samym czasie na jednej ze stron Kolegium Lekarzy Rodzinnych ukazał się wpis następującej treści: „Ministerstwo bierze pod uwagę podział Funduszu na 3 lub 4 subregionalne fundusze albo 16 niezależnych płatników”<sup>15</sup>. Informacje o trwającym braku zdecydowania co do liczby ubezpieczycieli, którzy mieliby zastąpić NFZ, były potwierdzane przez inne źródła<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Prezydent zawetował ustawy: o przekształceniu zoz-ów w spółki, o pracownikach zoz-ów oraz ustawę wprowadzającą reformę służby zdrowia. *Prezydent zawetował pakiet zdrowotny*, „Rzeczpospolita”, 26.11.2008, <http://www.rp.pl/arttykul/224967.html>.

<sup>13</sup> *Wiceminister Szulc zapowiada decentralizację NFZ w 2010 roku!*, 03.02.2009, <http://www.rynekzdrowia.pl/Finanse-i-zarzadzanie/Wiceminister-Szulc-zapowiada-decentralizacje-NFZ-w-2010-roku,4426,1.html>.

<sup>14</sup> *Klub Parlamentarny PO. Decentralizacja NFZ już w 2013 roku*, <http://klub.platfonna.org/aktualnosc,article,slawomir-neumann-w--dzienniku-gazeta-prawna---decentralizacja-nfz-juz-w-2013-roku,1192.html>.

<sup>15</sup> Oddział Małopolski Kolegium Lekarzy Rodzinnych w Polsce, 05.09.2012, <http://www.malopolska.klrwp.pl/index.php/wiadomoci/218-decentralizacja-nfz-w-przyszlym-roku>.

<sup>16</sup> *Dziennik. Gazeta Prawna NFZ: długo wyczekiwana reforma*, 04.09.2012, [http://serwisy.gazetaprawna.pl/zdrowie/arttykuly/644439,nfz\\_dluogo\\_wyczekiwana\\_likwidacja.html](http://serwisy.gazetaprawna.pl/zdrowie/arttykuly/644439,nfz_dluogo_wyczekiwana_likwidacja.html).

Jesienią 2012 roku wątpliwości dotyczące liczby funduszy zostały przecięte i minister Arłukowicz zadeklarował utworzenie 16 regionalnych funduszy (Arłukowicz, 2012). Decentralizacja polegająca na zlikwidowaniu centrali Narodowego Funduszu Zdrowia miała być pierwszym krokiem zamierzonej przez Ministerstwo zmiany. Deklaracja ta miała być uznana za wiążącą, bo prace nad ustawą mającą wprowadzać ją w życie zostały określone jako „zaawansowane”. Potwierdzając prawdziwość słów Ministra w końcu stycznia 2013 roku przedstawiono dokument, w którym opisano założenia dotyczące planowanego przedsięwzięcia<sup>17</sup>.

## Uzasadnienia decentralizacji NFZ

---

W „Założeniach...” starano się wykazać racjonalność przedstawianej propozycji i udowodnić, że idea decentralizacji NFZ dobrze służy strategicznym celom polityki zdrowotnej – zdrowiu ludzi. Jako pierwszy argument powołano orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, w którym zakwestionowano konstytucyjność ustawy z dnia 23 stycznia 2003 roku o powszechnym ubezpieczeniu w NFZ. TK wskazał konieczność sprecyzowania zakresu świadczeń publicznie gwarantowanych oraz konieczność dokonania oceny modelu organizacyjnego – przyjętego w ustawie, a więc NFZ. Jako podstawowy wzorzec konstytucyjny dla takiej oceny sędziowie TK sugerowali wykorzystanie artykułu 2 Konstytucji, który mówi, że RP jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zasady sprawiedliwości niewątpliwie należą do bardzo ważnych reguł ustrojowych, ale ich powiązanie z postulatem decentralizacji funkcji płatnika w jednym z sektorów społecznych nie jest jednoznaczne. Skłonny byłbym raczej do twierdzenia, że autorom „Założeń...” chodziło o przedstawienie jakiegokolwiek argumentu, który mógłby służyć obronie racji proponowanych w tym dokumencie. Brak logicznego związku między tym argumentem a treścią postulatów nie był problemem kłopotującym autorów. Wrażenie, że odwołano się do argumentów pozornych potęguje zwrócenie uwagi na datę wydania orzeczenia TK: wyrok został

---

<sup>17</sup> Ministerstwo Zdrowia, projekt założeń do projektu ustawy o instytucjach systemu ubezpieczenia zdrowotnego, 22.01.2013, [http://lubinski.sld.org.pl/aktualnosci/4788-ministerstwo\\_zdrowia\\_\\_\\_\\_projekt\\_zalozen\\_.html](http://lubinski.sld.org.pl/aktualnosci/4788-ministerstwo_zdrowia____projekt_zalozen_.html).

wydany 7 stycznia 2004 roku. Natomiast „Założenia...” są datowane na dzień 22 stycznia 2013 roku. Wydaje się mało prawdopodobne, aby autorzy nowej koncepcji decentralizacyjnej ponad dziewięć lat poświęcili na opracowywanie idei decentralizacji. Jest to tym mniej prawdopodobne, że w dniu tym przedstawiony został jedynie zarys koncepcji, a tytuł dokumentu, w którym użyte zostało słowo „założenia”, dobrze charakteryzowało stan zaawansowania prowadzonych – lub nieprowadzonych – prac.

Merytoryczne uzasadnienie decentralizowania NFZ jest przedstawione w następujących słowach: „Dysfunkcje w zakresie podziału kompetencji i zadań podmiotów administrujących sektora ochrony zdrowia zostały wskazane również w raporcie firmy Ernst & Young (E&Y) przygotowanym na zlecenie MZ, dotyczącym *organizacji i finansowania świadczeń zdrowotnych w Polsce*. Jako jeden z podstawowych problemów polskiego systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego wskazano tam nakładanie się kompetencji głównych interesariuszy, a zasadniczą rekomendacją jest regulacja i organizacja modelu zarządczego. Realizacja tej rekomendacji powinna poprzedzać ewentualne późniejsze zmiany systemowe”.

Ustalenie, który raport mieli na myśli twórcy koncepcji decentralizowania NFZ nie nastroczało trudności. W opracowaniu „Ocena możliwości poprawy działania polskiego systemu ochrony zdrowia. Współpłacenie i prywatne ubezpieczenia zdrowotne” znajduje się rekomendacja, w której stwierdza się, że jasne zdefiniowanie kompetencji regulacyjnych w układzie Ministerstwo Zdrowia – NFZ (np. postulowana odpowiedzialność MZ za politykę zdrowotną, a NFZ tylko za finansowanie świadczeń; przedstawione powyżej wyłączenie z NFZ wyceny świadczeń) pozwoli na likwidację swoistego „dualizmu” władzy, zarazem wsparcie merytoryczne i finansowe obu tych instytucji w wypełnianiu ich funkcji (Magda, Szczygielski, 2011: 94). Rekomendacja jest częścią składową jednego ze scenariuszy, w którym przedstawia się pewien wariant zmian zachodzących w sektorze zdrowotnym, a następnie jest powtórzona we fragmencie, gdzie przedstawiane są inne rekomendacje (Magda, Szczygielski, 2011: 97).

Warto zauważyć, że rekomendacje są zwykle formułowane ze względu na jakiś cel, czemuś mają – a w każdym razie powinny – służyć, choć oczywiście można wyobrazić sobie sytuację, że celem jest generalne usprawnianie systemu. W powołanym raporcie znaleźć można dwa odmiennie przedstawiane cele. Po pierwsze wyraźnie jest wskazane



ogólne dążenie do poprawy. Oto ono: „...niewątpliwie powinniśmy wzorować się na Holandii w tym wszystkim, co zapewnia przejrzystość i elastyczność rynku usług medycznych w tym kraju” (Magda, Szczygielski, 2011: 93). Autorzy sugerują zatem, że jasne definiowanie kompetencji jest warunkiem czy narzędziem przejrzystości systemu zdrowotnego. Z twierdzeniem takim należy się niewątpliwie zgodzić, ale nie można nie zauważyć, że jest to zwykła tautologia: system przejrzysty to taki, w którym kompetencje poszczególnych organów i decydentów są jasno zdefiniowane. Aby zagwarantować prawdziwość takiego twierdzenia, nie trzeba prowadzić żadnych badań ani posługiwać się jakakolwiek diagnozą. Po drugie w opracowaniu jest wskazany cel szczegółowy. W uzasadnieniu rekomendacji jest mowa o tym, że „obecny stan prawny jest niejasny, tymczasem rozwój rynku ubezpieczeń prywatnych bez sprawnego systemu regulacji i nadzoru będzie albo niemożliwy, albo niekorzystny dla systemu zdrowia (ryzyko wystąpienia błędów rynku)” (Magda, Szczygielski, 2011: 97). W tym przypadku racją uzasadniającą porządkowanie stanu prawnego jest troska o właściwe warunki otoczenia systemowego, które sprzyjałyby efektywnemu wdrażaniu prywatnych ubezpieczeń. Autorzy opracowania chcieliby uniknąć niekorzystnych skutków społecznych wynikających z wad rynku i przyjęli, że wyraźne wytyczenie granic kompetencji różnych podmiotów aktywnych w sektorze zdrowotnym mogłoby przed tym chronić. Jak w poprzednim przypadku autorzy opracowania nie prowadzili szczegółowych analiz prawnych – w każdym razie ich wyniki nie są przedstawione w opracowaniu – przedstawiona rekomendacja wywodzona jest z założeń teoretycznych. Nie są to jednak abstrakcyjne spekulacje, a raczej wnioski uzasadniane w znacznym stopniu dostępnymi w literaturze wynikami badań. W każdym razie z całego kontekstu wyciągać można wniosek, że istotnym zamierzeniem reformatorskim jest dążenie do wprowadzenia prywatnych ubezpieczeń – cel, który – choć wielokrotnie wspominany – nigdy nie stał się przedmiotem obecnym w rządowej agendzie.

Moje krytyczne uwagi nie są kierowane do autorów opracowania firmowanego przez firmę E&Y, oni zajmowali się innymi sprawami. Mam jednak istotne zastrzeżenia do twórców koncepcji decentralizowania NFZ, którzy uzasadniają konieczność, czy racjonalność, proponowanych zmian, odwołując się do faktów ustalonych w powoływanym opracowaniu. Ostrożność w wykorzystywaniu opracowania byłaby tym bardziej wskazana, że kwestia „dualizmu układu kompetencyj-



nego” nie była przedmiotem analizy przedstawionej w raporcie E&Y i nigdzie nie badano problemu zakresu uprawnień ministerstwa zdrowia do podejmowania decyzji czy występowania z inicjatywami wchodzącymi w zakres polityki zdrowotnej. Inną nieuprawnioną tezą przytoczoną w „Założeniach...” jest przypisanie autorom raportu E&Y twierdzenia, że „nakładanie się kompetencji głównych interesariuszy” jest „jednym z podstawowych problemów polskiego systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego”, a „regulacja i organizacja modelu zarządczego” jest treścią „zasadniczej rekomendacji”. W raporcie nie znalazłem tezy, że nakładanie się kompetencji różnych podmiotów jest najważniejszym (czy jednym z najważniejszych) problemem sektora zdrowotnego. Z drugiej niemniej strony, być może, umieszczenie sprawy wśród kwestii podjętych w ośmiu rekomendacjach może świadczyć o przyznaniu jej wysokiego miejsca w hierarchii ważności. Warto też odnotować, że opinie przedstawione w innym, wcześniejszym raporcie E&Y z pewnością nie pozwalają na wyciągnięcie wniosków tak radykalnych. Taka cecha systemu, jak jego przejrzystość została oceniona jako „częściowo spełniająca” warunki niezbędne dla wprowadzenia w życie konkurencji między płatnikami – stąd daleko do stwierdzenia, że jest to kwestia najwyższej rangi (Więckowska, 2010: 64). Także „nadzór regulacyjny systemu” został oceniony jako w większości mechanizmów sprawny. Nawet jeśli uznać, że raporty firmy są opracowaniami autorskimi, to trudno uważać, że w sprawie tak fundamentalnej mogłyby się zasadniczo różnić. Skądinąd warto byłoby podjąć dyskusję, czy rzeczywiście nie jest to jedna z ważnych cech systemu, wyjątkowo źle wpływająca na jego funkcjonowanie. Jeśli zatem twórcy koncepcji decentralizacji NFZ powołali się na nieistniejące ustalenia naukowe czy eksperckie, które miałyby uzasadniać ich program, to był to – w moim przekonaniu – jedynie zabieg perswazyjny. Obserwatorzy i opinia publiczna miała otrzymać sygnał, że kierunek zmian jest propozycją poważną, a nie *ad hoc* przedstawionym pomysłem. Powoływanie się na autorytet nauki jest zabiegiem niejednokrotnie wykorzystywanym przez polityków chcących dodać sobie powagi, ale w analizowanym przypadku faktem zaskakującym jest niewzięcie pod uwagę bardzo łatwych możliwości zweryfikowania twierdzeń o wykorzystywaniu opracowania firmy E&Y.

Na marginesie można zauważyć, że w tekście opracowania nie znalazłem śladu, że został on przygotowany na zlecenie Ministerstwa Zdrowia. Gromadzenie danych i przedstawianie różnych wariantów

usprawniających zmian z pewnością służy racjonalizowaniu wysiłków reformatorskich i na tym polega niekwestionowana wartość opracowania. Nie jest jednak pewne, czy inicjatywa gromadzenia informacji, które mogą być wykorzystywane w budowaniu agendy zmian, może być przypisana ministerstwu. Nie byłby to jedyny przypadek, kiedy pomysły są kreowane w środowiskach eksperckich.

## Podsumowanie

---

O braku merytorycznych racji decyzji o decentralizacji świadczy brak zakorzenienia w jakiegokolwiek teorii uzasadniającej takie działania. Co więcej, jeśli wykorzystywać badania dotyczące ubezpieczeń, to można twierdzić, że duże fundusze są bardziej efektywne i obciążone są mniejszym ryzykiem, niż małe fundusze. Także trwające wiele miesięcy wahania dotyczące liczby tworzonych funduszy mogą wskazywać na słabość koncepcyjną. Rozpiętość liczb – od 3 do 16 – może świadczyć, że twórcy nie brali pod uwagę żadnych pomysłów łączenia nowych „małych” funduszy z samorządami terytorialnymi (potwierdza to uporczywe odcinanie się od doświadczeń dawnych kas chorych). Słabość własnych przekonań autorów „Założeń...” miała być pokryta powołaniem się na autorytet zewnętrzny, raporty firmy Ernst & Young. Brak treści odnoszących się do decentralizowania NFZ w raportach E&Y nie przeszkadzał w ich potraktowaniu jako argumentu na rzecz przedstawianego projektu.

Jeśli zatem racje merytoryczne są słabe, to stwierdzenie, że motywem czy racją działania było dążenie do pozbycia się odpowiedzialności, może być zasadne. I, być może, dlatego pomysł decentralizowania NFZ został przedstawiony.

Podsumowując, stawiam tezę, że idea decentralizowania NFZ jest przykładem reakcji na sytuację bezradności wobec pojawiających się w sektorze zdrowotnym wielu trudnych problemów. Z punktu widzenia Ministerstwa prawdopodobnie najpoważniejszym spośród nich jest niemożność wpływania na jego funkcjonowanie, to jest na zachowania świadczeniodawców, co dzieje się przy trwającym albo potęgującym się braku satysfakcji pacjentów. W tych warunkach pozór aktywnej interwencji – a taką jest duża decentralizacja – wydaje się być działaniem najbardziej odpowiednim.

## *Post scriptum*

---

Przedstawiona w tym tekście teza o decentralizacji jako narzędziu pozbywania się odpowiedzialności przez władze rządowe nie jest odosobniona. Można sądzić, że jest wrażeniem wielu, którzy obserwują zmiany zachodzące w sektorze zdrowotnym. Dla przykładu: na stronie jednej z organizacji pacjentów znalazł się wpis następujący: „Zdelegowanie (sic) zarządzania budżetem NFZ na 16 oddziałów wojewódzkich jest prostym pozbyciem się odpowiedzialności za realizację obfitego koszyka świadczeń zdrowotnych w warunkach deficytu środków na ten cel. Centrala NFZ pozbywa się odpowiedzialności za narastający deficyt na kontach NFZ (obecnie około 2 mld zł)”<sup>18</sup>. Transfer odpowiedzialności jest faktem, niezależnie od tego, jaka jest treść „decyzyjnej przestrzeni”.

## **Bibliografia**

---

- Abel-Smith B. (1992). The Beveridge Report: Its origins and outcomes. *International Social Security Review*, 45(1–2): 5–16.
- Arlukowicz B. (2012). *5 kroków reorganizacji systemu świadczeń zdrowotnych*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Arlukowicz-5-krokow-reorganizacji-systemu-swiadczen-zdrowotnych,wid,15029251,wiadomosc.html?ticaid=110521> (22.10.2012).
- Bankauskaite V. i Saltman R.B. (2007). Central issues in the decentralization debate. W: R.B. Saltman, V. Bankauskaite i K. Vrangbaek (red.), *Decentralization in health care. Strategies and outcomes*. Open University Press European Observatory. Health Systems and Policies series: 9–23, [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0004/98275/E89891.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/98275/E89891.pdf).
- Bergström G. i Karlberg I. (2007). Decentralized responsibility for costs of outpatient prescription pharmaceuticals in Sweden: Assessment of models for decentralized financing of subsidies from a management perspective. *Health Policy*, 81 (2–3): 358–367.

---

<sup>18</sup> Porozumienie 1 czerwca. Decentralizacja NFZ grubymi niemi szyta, 24.03.2013, [http://www.1czerwca.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=151:decentralizacja-nfz-grubymi-nimi-szyta&catid=38:listy-do-nfz-i-mz&Itemid=91](http://www.1czerwca.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=151:decentralizacja-nfz-grubymi-nimi-szyta&catid=38:listy-do-nfz-i-mz&Itemid=91).

- Bossert T. (1998). Analyzing the decentralization of health systems in developing countries: decision space, innovation and performance. *Social Science and Medicine*, 47: 1513–1527.
- Briggs A. (1961). The Welfare State in Historical Perspective. *European Journal of Sociology*, 2: 221–258.
- Castles F.G. (2004). *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*. Oxford: Oxford University Press.
- Dekker E. i Werff A. van der (red.) (1990). *Policies for health in European countries with pluralistic systems*. WHO. Copenhagen: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Golinowska S. (2003). Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state). W: B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Lister A. (2011). *The 'Mirage' of Social Justice: Hayek Against (and For) Rawls*, Oliver Smithies Lecture, May 10, Oxford, [http://social-justice.politics.ox.ac.uk/materials/SJ017\\_Lister\\_MirageofSocialJustice.pdf](http://social-justice.politics.ox.ac.uk/materials/SJ017_Lister_MirageofSocialJustice.pdf).
- Magda I. i Szczygielski K. (2011). *Ocena możliwości poprawy działania polskiego systemu ochrony zdrowia. Współpłatnienie i prywatne ubezpieczenia zdrowotne*. Sprawne państwo. Warszawa: Ernst & Young.
- Magnuszewska-Otulak G. (2003). Raport Beveridge'a – dobry przykład podejścia do kwestii społecznej. W: B. Rysz-Kowalczyk i B. Szatur-Jaworska (red.), *Wokół teorii polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej, UW: 291–299.
- Mills A., Vaughan J. i in. (1990). *Health System Decentralization: Concepts, Issues, and Country Experience*. Geneva: WHO, <http://libdoc.who.int/publications/9241561378.pdf>.
- Myrdal G. (1960). *Beyond the Welfare State*. London: Duckworth.
- Niskanen W.A. (1996). Welfare and the Culture of Poverty. *Cato Journal*, 16(1): 1–15, <http://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/1996/5/cj16n1-1.pdf>,
- Niskanen W.A. (2012). Państwo opiekuńcze i kultura ubóstwa. W: L. Balcerowicz (red.), *Odkrywając wolność. Przeciw zniewoleniu umysłów*. Poznań: Zysk i S-ka: 771–788.
- Powell M., Johns N. i Green A. (2011). *Social Justice in Social Policy*, <http://www.social-policy.org.uk/lincoln2011/PowellJohnsGreen%20P7.pdf>.
- Saltman R.B. i Figueras J. (1997). *European health care reform. Analysis of current strategies*. WHO Regional Publications, European Series, 72, [http://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0005/136670/e55787.pdf](http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0005/136670/e55787.pdf).

- Saltman R.B., Bankauskaite V. i Vrangbaek K. (2007). Introduction: The question of decentralization. W: R.B. Saltman, V. Bankauskaite i K. Vrangbaek (red.), *Decentralization in health care. Strategies and outcomes*. Open University Press European Observatory. Health Systems and Policies series: 1–8, [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0004/98275/E89891.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/98275/E89891.pdf).
- Schmidt M.G. (1983). The Welfare State and the Economy in Periods of Economic Crisis: A Comparative Study of Twenty-three OECD Nations, *European Journal of Political Research*, 11, (1): 1–26.
- Szarfenberg R. (2009). Modele polityki społecznej w teorii i praktyce. *Problemy polityki społecznej. Studia i dyskusje*, 12: 15–56.
- Vrangbaek K. (2007). Towards a typology for decentralization. W: R.B. Saltman, V. Bankauskaite i K. Vrangbaek (red.), *Decentralization in health care. Strategies and outcomes*. Open University Press European Observatory. Health Systems and Policies series: 44–62, [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0004/98275/E89891.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/98275/E89891.pdf).
- WHO (1981). *Managerial Process for National Health Development*. Health for All series, 5 Geneva: WHO.
- Więckowska B. (2010). *Konkurencja między płatnikami w bazowym systemie zabezpieczenia zdrowotnego*. Warszawa: Ernst & Young.
- Włodarczyk C. (2003). *Reformy zdrowotne. Uniwersalny kłopot*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

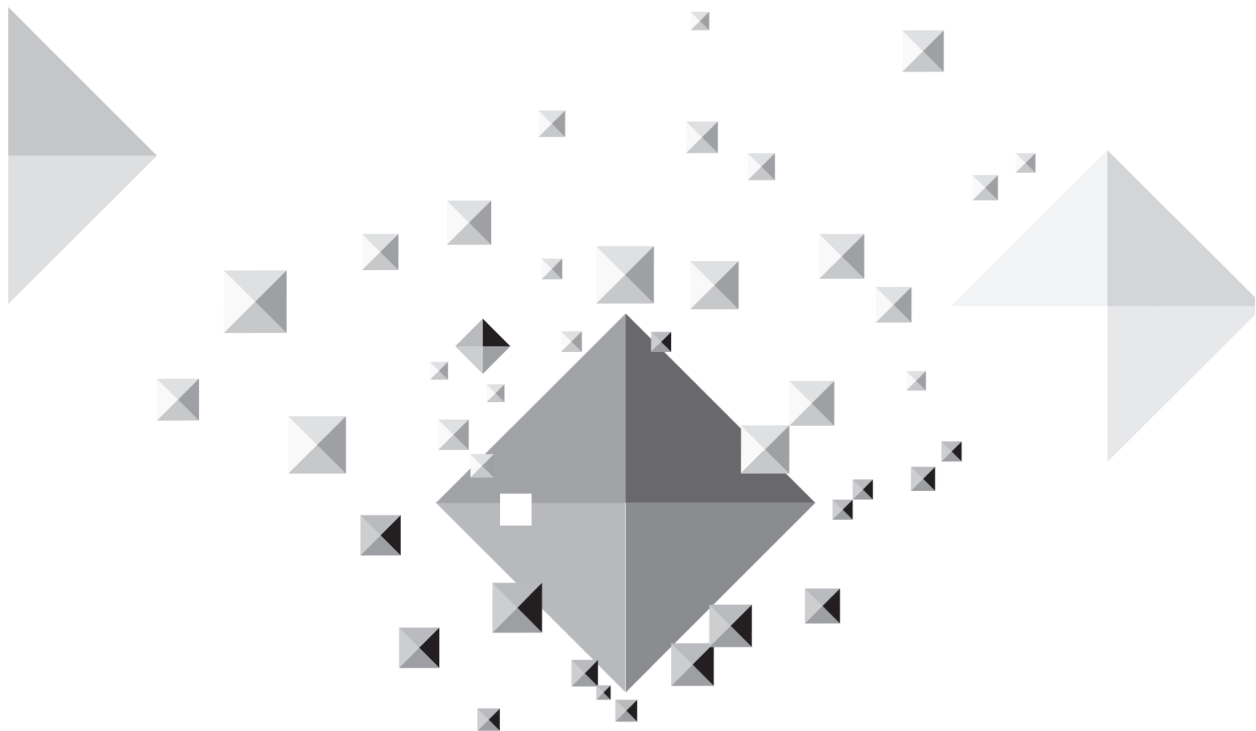
## Źródła internetowe

- Informacja Rządu na temat obecnej sytuacji ochrony zdrowia w Polsce*. Druk nr 176, Warszawa, [http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma\\_struktura/docs/iosozp\\_176\\_23012008.pdf](http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/iosozp_176_23012008.pdf) (23.01.2008).
- Interpelacja nr 5248 z dnia 15 września 2008 r. do ministra zdrowia w sprawie planów decentralizacji NFZ i włączenia Łódzkiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ do Oddziału Śląskiego, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/3890E77D>.
- Jakub Szulc – sekretarz stanu w Ministerstwie Zdrowia, <http://pracujadlaciebie.pl/sejm-6/interpelacje/interpelacja-5947/> (04.12.2008).
- Klub Parlamentarny PO. Decentralizacja NFZ już w 2013 roku*, <http://klub.platforma.org/aktualnosci,article,slawomir-neumann-w--dzienniku-gazeta-prawna---decentralizacja-nfz-juz-w-2013-roku,1192.html>.

- Kopacz: decentralizacja NFZ w 2010 r.*, [http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci\\_agencyjne/pap/arttykul/kopacz;decentralizacja;nfz;w;2010;r;;116,0,311924.html](http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/arttykul/kopacz;decentralizacja;nfz;w;2010;r;;116,0,311924.html) (01.09.2008).
- Ministerstwo Zdrowia, projekt założeń do projektu ustawy o instytucjach systemu ubezpieczenia zdrowotnego, [http://lubinski.sld.org.pl/aktualnosc/4788-ministerstwo\\_zdrowia\\_\\_\\_projekt\\_zalozen\\_.html](http://lubinski.sld.org.pl/aktualnosc/4788-ministerstwo_zdrowia___projekt_zalozen_.html) (22.01.2013).
- Money.pl., *PO proponuje likwidację NFZ*, <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/po;proponuje;likwidacje;nfz,169,0,276649.html> (24.10.2007).
- NFZ: długo wyczekiwana reforma, [http://serwisy.gazetaprawna.pl/zdrowie/arttykuly/644439,nfz\\_dlugo\\_wyczekiwana\\_likwidacja.html](http://serwisy.gazetaprawna.pl/zdrowie/arttykuly/644439,nfz_dlugo_wyczekiwana_likwidacja.html) (04.09.2012).
- Oddział Małopolski Kolegium Lekarzy Rodzinnych w Polsce, <http://www.malopolska.klrwp.pl/index.php/wiadomoci/218-decentralizacja-nfz-w-przyszlym-roku> (05.09.2012).
- Partners for Health: Reform plus: Decentralization and Health System Reform, Issue in brief, 1 – September 2000, <http://www.phrplus.org/Pubs/IS1.pdf>.
- Porozumienie 1 czerwca. Decentralizacja NFZ grubymi nićmi szyta, [http://www.1czerwca.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=151:decentralizacja-nfz-grubymi-nimi-szyta&catid=38:listy-do-nfz-i-mz&Itemid=91](http://www.1czerwca.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=151:decentralizacja-nfz-grubymi-nimi-szyta&catid=38:listy-do-nfz-i-mz&Itemid=91) (24.03.2013).
- Prezydent zawetował pakiet zdrowotny*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/arttykul/224967.html> (26.11.2008).
- Program wyborczy Platformy Obywatelskiej w wyborach 2005, <http://mizerski.com/2007/program-wyborczy-platformy-obywatelskiej-w-wyborach-2005/>.
- Program wyborczy Platformy Obywatelskiej w wyborach 2007, *By żyło się lepiej. Wszystkim!*, [http://www.swietokrzyski.platforma.org/files/files/6/35106/program\\_wyborczy\\_po7ebook.pdf](http://www.swietokrzyski.platforma.org/files/files/6/35106/program_wyborczy_po7ebook.pdf).
- Rekomendacje konferencji Białego Szczytu*, <http://opzz.org.pl/aktualnosc/glowna.html/id/301> (19.03.2008).
- The Beveridge Report and the postwar reforms, <http://www.psi.org.uk/publications/archivepdfs/Victims/VV2.pdf>.
- Wiceminister Szulc zapowiada decentralizację NFZ w 2010 roku!, <http://www.rynekzdrowia.pl/Finanse-i-zarzadzanie/Wiceminister-Szulc-zapowiada-decentralizacje-NFZ-w-2010-roku,4426,1.html> (03.02.2009).







# **DOBRE PAŃSTWO A OBRONA NARODOWA**



Józef Janczak

---

# EWOLUCJA INFORMATYCZNYCH SYSTEMÓW WSPOMAGANIA DOWODZENIA WYKORZYSTYWANYCH W WOJSKU POLSKIM

---

## Wprowadzenie

---

Dobre państwo powinno pełnić funkcje służebną wobec narodu, rodziny i jednostki. Państwo jest po to, aby temu tercetowi zapewnić bezpieczeństwo zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Ważną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa zewnętrznego odgrywają siły zbrojne, które powinny być sprawnie zarządzane. Systematycznie rosnące uzależnienie wszystkich obszarów sprawnego zarządzania, w tym zarządzania potencjałem obronnym, od nowoczesnej infrastruktury informacyjnej systemów wspomaganie kierowania i dowodzenia, a także techniki bojowej stworzyło nie tylko nowe szanse, ale i nowe wyzwania. Potencjał informacyjny stał się faktycznie czynnikiem warunkującym możliwość realizowania wszelkich doktryn wojennych opartych na dynamicznym tworzeniu lokalnych ognisk rozstrzygającej przewagi potencjału bojowego w wybranych miejscach i wybranym czasie.

## Początki informatyzacji w Wojsku Polskim

---

Początki informatycznego wspomaganie procesów dowodzenia sięgają połowy lat 60. minionego stulecia. Pierwsze elementy informatyzacji

procesów zbierania informacji i dowodzenia pojawiły się w Wojsku Polskim w latach 70. w postaci programów realizujących określone funkcje obliczeniowe. W ówczesnych **wojskach obrony powietrznej kraju** rozpoczęto w latach 70. wdrażanie systemu dowodzenia i kierowania obroną powietrzną Dunajec oraz Cyber, które wykonane były w technologii analogowej. W momencie wejścia Polski do NATO nie przystawały technicznie i organizacyjnie do nowych wymagań związanych z członkostwem w Sojuszu Północnoatlantyckim. Wobec tego w połowie lat 90. XX wieku rozpoczęto proces projektowania systemu dowodzenia i kierowania sektorem obrony powietrznej pod kryptonimem Dunaj. Założeniem systemu Dunaj było połączenie w jedną sieć stanowisk dowodzenia, źródeł informacji i środków ogniowych.

**System dowodzenia marynarki wojennej RP** o jawnym kryptonimie Łeba oparty został na polskich opracowaniach z lat 70. dotyczących automatyzacji wsparcia procesów dowodzenia na poziomie operacyjnym i taktycznym. Od 1989 roku rozpoczęto – uzasadnioną rozwojem elektroniki i w celu uniezależnienia się od zagranicznych dostawców – wymianę szybko starzejących się elementów wspomaganie dowodzenia w marynarce wojennej. W polskiej marynarce wojennej wprowadzono system Łeba obejmujący elementy systemu automatyzacji przesyłania danych, które zamontowano na samolotach, śmigłowcach, okrętach i rozmieszczono wzdłuż wybrzeża.

Najpóźniej, bo od połowy lat 80., w **wojskach lądowych** zaczęto eksploatację radzieckiego polowego zautomatyzowanego systemu dowodzenia występującego u nas pod roboczą nazwą „IKSIA” (w 11. Dywizji Pancerniej w Żaganiu). Wraz z rozwiązaniem Układu Warszawskiego wycofano go z eksploatacji. W 1990 roku w Wojskowym Instytucie Informatyki opracowano wstępne założenia wykorzystania mikrokomputerów do wspomaganie dowodzenia na poziomie operacyjnym pod kryptonimem „MIKRO-OS”, a w 1996 roku rozpoczęto prace badawczo-rozwojowe nad spełniającym – w założeniach – wymagania przyszłego pola walki zautomatyzowanym systemem dowodzenia związkiem taktycznym Szafran (nie jest jasne, czy brano od początku pod uwagę kompatybilność systemu z NATO).

Automatyzacja systemów wojskowych w początkowym okresie rozwijała się nierównomiernie. Najwcześniej objęła środki wykonawcze i wykrywania, a następnie systemy kierowania. Postęp w systemach dowodzenia i zarządzania silnie zależał i zależy od technologii informatycznych. Istnieją dysproporcje w poziomach i nowoczesności

technologii zastosowanych w tych systemach. Naturalne różnice w zautomatyzowanych systemach uwidaczniają się w odmiennych funkcjach, cyklach przetwarzania, zakresach i wielkościach przetwarzanych danych, a także różnicach ściśle technicznych. Powoduje to określone problemy we współdziałaniu poszczególnych układów.

## Stan zautomatyzowania procesów dowodzenia w Wojsku Polskim

---

Obecnie informatyczne wspomaganie procesów dowodzenia realizowane jest na poziomie centralnym oraz w poszczególnych rodzajach sił zbrojnych.

Informatyczne wspomaganie dowodzenia dowództwa strategicznego (Naczelne Dowództwo Sił Zbrojnych RP powoływane na czas wojny) i dowództw operacyjnych (Dowództwo Operacyjne SZ RP, Centrum Operacji Lądowych/Dowództwa Korpusów wojsk lądowych, Centrum Operacji Powietrznych, Centrum Operacji Morskich)<sup>1</sup> nie zaczyna się więc od stanu zerowego. Obecnie funkcjonują informatyczne systemy wspomaganie dowodzenia<sup>2</sup>: PZSD SZAFRAN-ZT, DUNAJ, ASOC, ŁEBA. I chodzi o dalszy rozwój zautomatyzowanych systemów dowodzenia rodzajów sił zbrojnych i rodzajów wojsk oraz ich zintegrowanie bądź opracowanie nowego systemu zapewniającego jednolite informatyczne wsparcie dowodzenia dowództw od szczebla naczelnego dowództwa do najmniejszych pododdziałów. Wyżej wymienione systemy powstawały niemal równolegle, ale na odrębnych, nie zsynchronizowanych założeniach taktyczno-technicznych. W efekcie tego dowództwa różnych rodzajów sił zbrojnych nie mogą współpracować ze sobą w trybie zautomatyzowanym. Nie oprogramowano w nich wszystkich potrzebnych funkcji. Trzecią ich cechą jest brak sprzężeń od najniższych

---

<sup>1</sup> Według niejawnego wojennego systemu kierowania obronnością państwa struktura i nazwy wymienionych dowództw mogą być inne.

<sup>2</sup> W 1998 roku w Centrum Informatyki Sztabu Generalnego opracowano projekt koncepcyjny i założenia oraz model pilotowy zautomatyzowanego systemu dowodzenia wojsk lądowych pod kryptonimem „Kolorado MP” dla stanowisk dowodzenia: naczelnego dowódcy, dowódcy wojsk lądowych, korpusów wojsk lądowych. Zamierzano system ten oprzeć na stacjonarnej infrastrukturze teleinformatycznej czasu pokojowego „P” zbudowanej w oparciu o sprzęt i oprogramowanie komercyjne. W związku z restrukturyzacją SZ RP oraz zmianą koncepcji informatyzacji projekt ten nie został wdrożony do wojsk.

(od źródeł pierwotnych) do najwyższych poziomów dowodzenia. Najlepsza sytuacja jest w siłach powietrznych.

**W wojskach lądowych** dysponujących Zautomatyzowanym Systemem Dowodzenia Wojskami Lądowymi PZSyWD ZT – „SZAFRAN-ZT” nie ma rozwiązań na poziom batalionu i niżej (miały być objęte systemem „SZAFRAN”). Lukę tę wypełnia od 2006 roku) sieciocentryczna platforma teleinformatyczna C3IS Jaśmin. Trwają także prace nad systemem pola walki (żołnierza spieszonoego) C4IR Tytan, który na być kluczowym elementem zestawu zaawansowanego wyposażenia żołnierza przyszłości. Obecnie dostępne są komercyjne rozwiązania dedykowane dla wojska pod nazwą CDA (ang. Commander’s Digital Assistant).

Od 2007 roku **PZSyWD ZT SZAFRAN** jest wdrażany w dowództwie szczecińskiego Wielonarodowego Korpusu Północny-Wschód. Obecnie oprogramowanie systemu jest osadzone na dedykowanej platformie sprzętowej. Należy wspomnieć o Mobilnych Modułach Stanowisk Dowodzenia (MMSD), które obecnie służą do rozwijania stanowisk pracy z osadzonym systemem SZAFRAN-ZT na SD. Jednak ćwiczenia pokazały, że ich mobilność pozostawia wiele do życzenia (np. dywizja wyposażona w kilka MMSD nie miała zapewnionych środków do ich transportu). Dąży się do ich modernizacji i rozwijania bezpośrednio na podwoziu (podobnie jak AS-250).

W systemie Szafran wyróżniono następujące elementy funkcjonalne:

- podsystem operacyjno-dowódczy – zestaw funkcji i narzędzi wykorzystywany przez dowolnego operatora,
- podsystemy specjalistyczne – Wojsk Rozpoznania i WE, Wsparcia ogniowego, WOPL, WInż, WOPchem, Mobilizacyjno-uzupełnieniowy i Logistyki,
- podsystem zobrazowania – oparty na PGO umożliwiający rysowanie znaków w standardzie zgodnym z STANAG 2019 (APP-6A),
- podsystem wymiany informacji – Wymiana dokumentów zgodnych z STANAG 2014 (Podsystem Wymiany Dokumentów) i STANAG 5500 (Edytor wiadomości ADatP-3). Ponadto przewidziano wymianę danych poprzez Interfejs MIP (ang. Multilateral Interoperability Programme),
- podsystem administracji – konfiguracja SD, definiowanie uprawnień dla użytkowników systemu, archiwizacja danych, edycja danych słownikowych itp.

System Szafran umożliwia między innymi:

- zespołowe planowanie operacyjne, w tym: ocenianie sytuacji z liczeniem ilościowych i jakościowych stosunków sił i środków, i z niepełną oceną terenu, tworzenie wariantów użycia wojsk i ich oceny, tworzenie graficznych i tekstowych dokumentów dowodzenia, tworzenie i wypełnianie arkuszy kalkulacji operacyjnych i logistycznych oraz zapotrzebowań i sprawozdań;
- zbieranie danych o położeniu wojsk przez odbiór meldunków operacyjnych w postaci graficznej i tekstowej i w standardzie formatów ADatP-3 – transmisją danych;
- stawianie zadań drogą transmisji danych (plików, rozkazów i zarządzeń operacyjnych i logistycznych) i w standardzie ADatP-3;
- obrazowanie sytuacji operacyjnej i graficznych dokumentów dowodzenia na ekranach stacji roboczych, na tle map, także w wymiarze 3xD;
- rejestrację wymiany dokumentów i archiwizację danych.

Sytuacja operacyjna i logistyczna jest rysowana na ekranach (i drukowana na oleatach lub mapach) znakami taktycznymi ze zbioru APP-6A.

System SZAFRAN miał osiągnąć pełną gotowość do pracy jako jeden z elementów większego systemu sieciocentrycznego Wojska Polskiego po 2010 roku. Jako cele dla przyszłego zautomatyzowanego systemu wspomagania dowodzenia przewidziano: tworzenie możliwości wymiany informacji pomiędzy wszystkimi systemami informatycznymi na stanowisku dowodzenia; zapewnienie interoperacyjności systemu w działaniach połączonych; standaryzację oprogramowania używanego w systemie; poprawę i zwiększenie możliwości symulacji możliwych wariantów działań; pełną zgodność z aktualnym blokiem MIP i równoległe intensywne prace nad jego rozwojem – aby spełniać rzeczywiste potrzeby wsparcia dowodzenia; replikację z wykorzystaniem dowolnego środka łączności; rozwój systemu w ścisłym kontakcie z docelowym użytkownikiem (aktualne wymagania operacyjne). Przewidywano wielopoziomowe wykorzystanie systemu Szafran w SZ RP.

Obecny stan zawansowania prac rozwojowych nad PZSyWD Szafran nie potwierdza w pełni tego założenia.

System wspomagania dowodzenia **C3IS JAŚMIN**, którego elementy są testowane w Wojsku Polskim również od 2007 roku, jest zbud-



wany w oparciu o wymagania NATO zawarte w specyfikacji NNEC. Obecna wersja systemu składa się z trzech komponentów.

System zarządzania komponentami (modułami bojowymi) **HMS** (ang. *Headquarters Management System*) jest dedykowanym systemem typu C3IS opartym na zestawie usług C3IS JAŚMIN, przeznaczonym do wsparcia planowania i kierowania działaniami wojsk oraz wymiany informacji na poziomie taktycznym i operacyjnym, a więc batalionu, brygady i wyższych. Przeznaczony jest do wykorzystania przede wszystkim na stacjonarnych stanowiskach dowodzenia. Umożliwia współpracę i wymianę danych operacyjnych z wojskami sojuszniczymi.

System zarządzania walką poziomu taktycznego **BMS** (ang. *Battlefield Management System*) jest dedykowanym systemem typu C3IS opartym na zestawie usług C3IS JAŚMIN, przeznaczonym do wsparcia planowania i kierowania działaniami wojsk oraz wymiany informacji na poziomie taktycznym – do brygady włącznie. Przystosowany jest do zastosowania w mobilnych systemach dowodzenia na poziomie taktycznym z uwzględnieniem radiowych środków łączności. Interfejs użytkownika został dostosowany do obsługi oprogramowania na wozach bojowych.

System zarządzania żołnierzem spieszonym **DSS** (ang. *Dismounted Soldier System*) jest dedykowanym systemem dla pojedynczego żołnierza przeznaczonym do wymiany informacji na szczeblu taktycznym. System jest budowany z myślą o pojedynczych żołnierzach działających w ramach zespołów. Zapewnia pełną integrację żołnierza, oprogramowania i sprzętu. Daje żołnierzowi m.in. możliwość wymiany informacji w zespole o położeniu wojsk własnych, otrzymywanie i wydawanie rozkazów oraz zgłaszanie i obrazowanie napotkanych zagrożeń.

Ocenia się, iż system JAŚMIN ma większe możliwości w zakresie integracji systemów wsparcia dowodzenia z systemami kierowania środkami walki niż jego odpowiednik system SZAFRAN poprzez rozszerzenie funkcjonalności systemów wsparcia dowodzenia. System C3IS JAŚMIN w wersji 1.9. „przeistoczył się” z prostego systemu wsparcia dowodzenia (łączności) w system dedykowany różnym poziomom dowodzenia. Ponadto trwające prace nad aplikacjami specjalistycznymi (obliczanie stosunku sił, wyznaczanie trasy przemieszczenia wojsk i inne) pozwalają przypuszczać, że w ciągu kilku lat system ten będzie w pełni realizował wymogi poszczególnych specjalistów w zakresie wspomagania całego procesu dowodzenia.

Zadaniem systemu **C4IR TYTAN** ma być dostarczanie niezbędnej informacji żołnierzowi oraz zapewnienie jej wymiany pomiędzy żołnierzami zespołu bojowego i nadrzędnymi poziomami dowodzenia. System zapewnia usługi w zakresie przekazywania: danych głosowych, informacji tekstowych, danych obrazowych i danych syntetycznych. W charakterze wyświetlacza przewiduje się wykorzystanie przejściowo indywidualnego terminala (komputera kieszonkowego PDA).

Wojska obrony przeciwlotniczej mają stworzony ciąg zautomatyzowanego dowodzenia od związku taktycznego do pojedynczego wozu bojowego (działa) wyrzutni rakiet i stacji radiolokacyjnej systemu „ŁOWCZA” i rodziny „REGA”.

Podobnie jest w artylerii w zakresie kierowania ogniem, gdzie wykorzystywany jest zautomatyzowany zestaw kierowania ogniem (ZZKO) **TOPAZ**. Jest to system klasy C4I/BMS, wyposażony w funkcje przeznaczone do wykorzystania w artylerii. ZZKO **TOPAZ** tworzy zestaw urządzeń łączności i sprzętu komputerowego przewidzianych do instalacji na działach (wyrzutniach) oraz pojazdach dowodzenia dywizjonu artylerii, które dzięki specjalnie opracowanemu oprogramowaniu umożliwiają wykonywanie w trybie wspomagania komputerowego zadań, w tym w szczególności zadań ogniowych przewidzianych dla dywizjonu artylerii. Wspomaganiem komputerowym i automatyzacją objęte są wszystkie stanowiska dowodzenia, od dowódcy dywizjonu po obserwatorów artyleryjskich i dowódców dział lub wyrzutni rakietowych. Uniwersalna, modułarna budowa systemu pozwala na dalszą rozbudowę i zwiększanie funkcjonalności”.

Należy nadmienić, iż zarówno wojska OPL, wojska rakietowe i artylerii nie mają wystarczająco zautomatyzowanego planowania operacyjnego. W innych rodzajach wojsk sytuacja jest jeszcze trudniejsza.

**Siły Powietrzne** wykorzystują działający zautomatyzowany system dowodzenia i kierowania od posterunków radiotechnicznych (radiolokacyjnych) do Centrum Operacji Powietrznych (COP), czyli od najniższych poziomów organizacyjnych do najwyższego. System ten tworzą: DUNAJ-CRR-20 w COP, DUNAJ-CRR-20 i CDS-20 w Ośrodkach Dowodzenia i Naprowadzania, ZPR-10 – w posterunkach radiolokacyjnych. System poprzez sieć radarów, które mają zasięg ponad 350 km w przód i 40 km w górę, potrafi jednocześnie śledzić 150 obiektów oraz trasy ich lotu. Stanowisko kierowania Systemu dowodzenia i kierowania Dunaj pokazano na fotografii 1. Wykorzystywany jest też Zauto-

matyzowany System Dowodzenia i Kierowania Rozpoznaniem Elektronicznym Sił Powietrznych (ZSDiK RE SP), kryptonim WOŁCZENICA. Wymiana informacji, w tym transmisja danych, jest realizowana za pomocą przewodowej, rozległej sieci komputerowej OP – NET.



**Fotografia 1.** Stanowisko kierowania Systemu dowodzenia i kierowania Dunaj

Źródło: <http://dziennikzbroyny.pl/artykuly/art,6,30,8983,lotnictwo,wyposazenie,narodowe-i-sojusznicze-systemy-dowodzenia-silami-powietrznymi-rp>.

Do braków przedstawionego systemu należą ograniczone możliwości planowania operacyjnego działań sił powietrznych oraz brak możliwości informatycznego wsparcia i zabezpieczenia działań własnego lotnictwa.

Marynarka Wojenna eksploatuje i ciągle doskonali zautomatyzowany system wspomaganie dowodzenia **ŁEBA** (ZSyWD – ŁEBA), pracujący w hierarchii poszczególnych poziomów dowodzenia od Centrum Operacji Morskich do okrętu, statku powietrznego i posterunku obserwacji wzrokowo-technicznej (od Świnoujścia do Krynicy Morskiej, na siedemnastu posterunkach obserwacji wzrokowo-technicznej i łączności).

ZSyWD ŁEBA wspomaga informatycznie proces dowodzenia poprzez zbieranie i obrazowanie aktualnej sytuacji operacyjnej (położenia

jednostek, okrętów, celów, sytuacji hydrometeorologicznej, uogólnionej informacji radiolokacyjnej RMP i RAP) oraz realizuje jej dystrybucję w ramach ZSyWD marynarki wojennej, tworzenie i przesyłanie sformalizowanych dokumentów dowodzenia w formacie ŁEBA, kierowanie walką okrętu lub grupy okrętów, wykonywanie kalkulacji operacyjno-taktycznych, modelowanie działań morskich. Wymiana informacji realizowana jest w ramach ZSyWD marynarki wojennej w sieci UTD-MW lub PCLU.

Sformalizowane dokumenty dowodzenia przesyłane są za pomocą faksu lub poczty elektronicznej.

Jednostki wchodzące w skład sił morskich RP są wyposażone również w elementy systemu natowskiego Link-11 i MCCIS (ang. Meritime Command and Control Information System). Obiekty ZSyWD ŁEBA dostosowane są do zadań jednostek organizacyjnych i miejsca w hierarchii dowodzenia oraz mają nadane stosowne kody (oznaczenia). Ogólnie są to obiekty grupy ŁEBA-2 i grupy ŁEBA-1. W obiekty grupy ŁEBA-2 wyposażono dowództwa: Centrum Operacji Morskich, Flotyli – Baz Morskich, Brygady Lotniczej MW i Ośrodek Rozpoznania Radioelektronicznego. Natomiast obiekty grupy ŁEBA-1 otrzymały: okręty, samoloty rozpoznawcze MW, śmigłowce ZOP, brzegowe posterunki obserwacji wzrokowo-technicznej.

Obok obiektów ŁEBA Centrum Operacji Morskich ma funkcjonującą oddzielnie instalację MCCIS pracującą w sieci dowodzenia sił morskich NATO odbierającą i obrazującą sytuację operacyjną na akwenach (RMP) całego świata. Ogólnie można stwierdzić, że Marynarka Wojenna dysponuje ZSyWD obejmującym wszystkie poziomy dowodzenia i wspierającym ich główne funkcje.

**Żandarmeria Wojskowa** i niedawno zorganizowane **Dowództwo Sił Specjalnych** są na etapie wdrażania wybranych systemów wspomagania dowodzenia.

W **Sojuszu NATO** prawie każda armia posiada własne zautomatyzowane systemy dowodzenia lub systemy informatycznego wsparcia dowodzenia niewspółpracujące z innymi. Współpracę – interoperacyjność – mają zapewnić opracowane od lat interfejsy MIP działające na zasadzie wymiany zdefiniowanych informacji z baz danych. Są one opracowane na użytek narodowy, dostosowane do organizacji dowództw i wojsk własnych, języka, dokumentów i procedur oraz sprzętu telekomunikacyjnego i kryptograficznego. Każda armia zachowuje autonomię dowodzenia, chroni swoje tajemnice, ogranicza lub wręcz uniemożliwia

dostęp do urządzeń i oprogramowania systemów zautomatyzowanego dowodzenia. Informacje o wojskach własnych i dane o przeciwniku uzyskane z rozpoznania udostępnia się sojusznikom tylko w zakresie niezbędnym do współdziałania. Nowych technologii nie sprzedaje się innym. Oprogramowanie komputerowe zautomatyzowanych systemów dowodzenia i oprogramowanie symulacji walki, jeżeli jest sprzedane lub przekazywane, to w starszych wersjach i bez kodów źródłowych. Chodzi bowiem o ochronę tajemnic państwowych. W sojuszu nie można mówić o ewentualnej nielojalności, zdradzie, z którą słabszy partner musi się liczyć. Z upływem czasu zaczęto jednak zakupywać produkty komercyjne, z tzw. półki COTS (ang. Commercial Off-The-Shelf) i adaptować je na potrzeby wojskowe.

## Oczekiwania dowództw w zakresie automatyzowania dowodzenia

---

Za cel nadrzędny dalszych działań podejmowanych w obszarze automatyzacji dowodzenia przyjmuje się:

- w okresie pokoju pełną automatyzację i standaryzację procesu dowodzenia w ZSyWD w codziennej pracy;
- w czasie kryzysu i wojny realizację zadań w oparciu o jednolity obraz sytuacji operacyjnej COP (ang. *Common Operational Picture*) oparty:
  - w siłach powietrznych na jednolitym zobrazowaniu sytuacji powietrznej RAP (ang. *Recognized Air Picture*),
  - w wojskach lądowych na jednolitym zobrazowaniu sytuacji morskiej RGP (ang. *Recognised Ground Picture*),
  - w marynarce wojennej na jednolitym zobrazowaniu sytuacji morskiej RMP (ang. *Recognised Maritime Picture*);
- integrację zautomatyzowanych systemów wspomagania dowodzenia (ZSyWD) z pozostałymi systemami informacyjnymi (dziedzinowymi) i zapewnienie dostępu do baz danych.

Jako cele pośrednie określa się:

- zabezpieczenie decydentów we wszystkie niezbędne dane i informacje;
- zapewnienie realizacji wymaganych powiązań informacyjnych;
- wykorzystywanie jednolitych interfejsów dostępu do danych i informacji;

- używanie wymaganych mechanizmów wymiany danych i informacji, uwzględniając w szczególności:
  - czas rzeczywisty wymiany danych,
  - jednoznaczność interpretacji danych,
  - niezaprzeczalność źródła/nadawcy danych.

W aspekcie powyższego do głównych zadań informatyzacji w resorcie obrony narodowej zalicza się:

- automatyzację procesów dowodzenia i kierowania środkami walki na wszystkich poziomach organizacyjnych Sił Zbrojnych RP – budowa zintegrowanego systemu klasy C4ISR,
- wspomaganie procesów zarządzania resortem ON i prac biurowych,
- wdrożenie systemu zarządzania informatyką w resorcie ON,
- ujednoczenie technologii,
- optymalizacja koszt–efekt w procesie informatyzacji,
- zapewnienie właściwego nadzoru nad systemami oraz wsparcie dla użytkownika,
- podniesienie poziomu kompetencyjnego kadr informatycznych,
- zapewnienie dostępu do zasobów informacyjnych resortu ON,
- zapewnienie dostępu do sieci resortowej (Mil-WAN, Sec-WAN, Inter-MON),
- zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania systemów i sieci teleinformatycznych,
- uwierzytelnienie i autoryzacja informacji w systemach i sieciach resortowych ON,
- upowszechnienie zobrazowania geoprzestrzennego – geoinformatyka.

Informatyzacja resortu ON powinna zapewnić, że odpowiedni personel, sprzęt, zaopatrzenie i wsparcie dotrze w odpowiednie miejsce, w odpowiednim czasie, w odpowiedniej ilości i w odpowiedniej jakości dla każdej prowadzonej operacji militarnej. Będzie możliwe przede wszystkim komputerowe wspomaganie procesu decyzyjnego.

Do podstawowych cech przyszłych ZSyWD zalicza się:

- wielopoziomową strukturę organizacyjną,
- wielowarstwową, wielokomponentową architekturę,
- współdziałanie w trybie czasu rzeczywistego z systemami kierowania środkami walki,
- mechanizmy integralności danych w ZSyWD,



- zapewnienie interoperacyjności zarówno z istniejącymi, jak i planowanymi systemami ZSyWD narodowymi i NATO,
- maksymalne użycie komercyjnego sprzętu i oprogramowania,
- otwartą architekturę,
- wykorzystanie niezależnych platform.

Powyższe cechy wskazują na potrzebę wykorzystania w okresie projektowania przyszłych ZSyWD poniżej wyszczególnionych standardów zapewniających interoperacyjność w ramach Sojuszu NATO:

- w wojskach lądowych: ADatP-3/USMTF; US Army VMF; MIP DEM/Replication;
- w siłach powietrznych: TDL (ang. *Tactical Data Link*), J-series/ Link 16/ Link 22, ATO/ACO;
- sił morskich: OTH GOLD processing; (Link11B) processing;
- replikacji danych;
- standardu wymiany;
- narzędzi typu BRITE, FAST2CAP wykorzystujących dane z zewnętrznych baz danych.

Automatyzowanie dowodzenia ma wydatnie wpłynąć na zwiększenie efektywności dowodzenia wyrażającej się skutkami użycia wojsk według założeń koncepcji działań w środowisku sieciocentrycznym NNEC – (ang. *NATO Network Enable Capability*).

Realizacja idea działań w środowisku sieciocentrycznym ma podnieść jakość podejmowanych decyzji i planów działania do walki przez:

- zobiektywizowanie wyników oceny sytuacji i wszelkich obliczeń,
- możliwość bardziej wszechstronnego rozpatrzenia większej liczby różnorodnych czynników środowiska (pola) walki,
- konfrontację wariantów użycia wojsk własnych z ocenianym działaniem przeciwnika (np. w drodze symulacji),
- skrócenie czasu planowania operacyjnego i stawiania zadań,
- ułatwienie kontroli pola walki, koordynacji działań i zapewnienie bezpieczeństwa wojskom własnym,
- oszczędzanie wysiłku żołnierzy dowództw i sztabów,
- łatwe i szybkie pozyskanie potrzebnych ze źródeł informacji i z baz danych.

Dopiero spełnienie wymienionych wymagań może przyczynić się do uzyskiwania przewagi informacyjnej i przewagi dowodzenia. Oczy-



wiście to wszystko musi być osadzone na odpowiednim sprzęcie informatycznym, telekomunikacyjnym, kryptograficznym i transportowym i razem tworzyć system zautomatyzowanego dowodzenia. Na najwyższych poziomach dowodzenia wyżej wymieniony system może być instalowany w pomieszczeniach (np. stanowisko kierowania obroną państwa w bunkrach), ale powinien też mieć elementy mobilne.

Rozwój użytkowego oprogramowania informatycznego zautomatyzowanych systemów wspomagania dowodzenia i kierowania powinien zapewnić sprawniejszą realizację zadań przez rodzaje sił zbrojnych, rodzaje wojsk i służb oraz bezkolizyjną współpracę (interoperacyjność) wszystkich dowództw w trybie zautomatyzowanym.

Pierwszym zadaniem dotyczącym wszystkich rodzajów wojsk w sytuacji wzrostu lub wystąpienia zagrożeń czy potrzeby działań ekspedycyjnych jest podniesienie stopnia gotowości bojowej, operacyjne (w tym często też mobilizacyjne) rozwinięcie wojsk (to jest podjęcie zapasów środków materiałowych, ukończenie obsady stanów osobowych, przegrupowanie sił i środków do rejonów – podstaw, z których będą wykonywały pierwsze zadania bojowe). W przypadku agresji (wojny powszechnej) jest to przejście ze stanu pokojowego na wojenny („W”), które jednostki wojskowe mogą realizować jednocześnie (w trybie alarmowym) lub w terminach określanych sygnałami alarmowymi (nie jednocześnie i nie wszystkie).

**Oprogramowanie użytkowe kierowania procesem podnoszenia stopnia gotowości bojowej i operacyjnego rozwijania wojsk** powinno umożliwiać:

- zobrazowanie dyslokacji jednostek wojskowych (garnizony, bazy, poligony, rejonu w kraju i za granicą, akweny), ich stopnia gotowości bojowej, ukończenia, możliwego lub normatywnego czasu osiągnięcia gotowości do działań;
- zobrazowanie planów mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia sił zbrojnych i grup jednostek wojskowych, wprowadzanie do nich stosownych zmian, tworzenie wyciągów – zadań mobilizacyjnych, zadań do przegrupowania i zajęcia rejonów – w postaci rozkazów (zarządzeń) i ich dystrybucję do adresatów;
- planowanie mobilizacyjnego rozwinięcia sił zbrojnych, rodzajów wojsk i grup jednostek bazującego na: ewidencji rezerw osobowych i zasobów materiałowych; możliwościach produkcyjnych gospodarki narodowej i importu; możliwościach logistycznych kraju; potrzebach wojsk, gospodarki narodowej i funkcjonowania pań-

- stwa; możliwościach ośrodków mobilizacyjnych – garnizonowych; wskaźnikach i normach wymienionych możliwości;
- planowanie operacyjnego rozwinięcia sił zbrojnych i grup (zestawów) jednostek wojskowych, w tym: przyjęcie stanu wyjściowego – gotowości bojowej i rozwinięcia mobilizacyjnego; sposoby, czas, rejon osiągnięcia gotowości do przegrupowania; drogi i sposoby przegrupowania lub przebazowania jednostek wojskowych (związków taktycznych, oddziałów, samodzielnych pododdziałów, okrętów, grup statków powietrznych); rejon rozmieszczenia (wyjściowe, pośrednie, przyjęcia ugrupowania do działań, zapasowe i inne), rejon obrony i czas ich zajęcia; kalkulacje operacyjne przegrupowania wojsk (po drogach kołowych, transportem kolejowym, drogami i środkami morskimi i rzecznyymi, drogami i transportem powietrznym); wzory obliczeń, wzorce doktrynalne ugrupowania do przegrupowania i manewru sił i środków, wskaźniki i współczynniki do kalkulacji operacyjnych ruchu wojsk w zależności od rodzaju środków i ich trakcji, terenu (akwenu) i warunków hydrometeorologicznych, możliwości i warianty załadunku środków transportowych, czas załadunku i wyładunku; normy lub dane do kalkulacji czasu zajmowania rejonów rozmieszczenia, baz, lotnisk, lądowisk, portów, przyjmowania ugrupowania do działań, odtwarzania zdolności bojowych, osiągania gotowości do działań taktycznych (bojowych).

Przedstawione wyżej przesłanki, wymagania do informatycznego oprogramowania użytkowego procesu dowodzenia i kierowania powinny być twórczo dostosowane do specyfiki rodzajów wojsk, ich uzbrojenia, wyposażenia, organizacji, możliwości i zasad działania.

**Bardziej zróżnicowane będzie oprogramowanie użytkowe wspierające proces dowodzenia podczas realizacji głównych zadań** przez rodzaje sił zbrojnych i rodzaje wojsk lub ich komponenty (lądowy, powietrzny, morski). Przy czym należy pamiętać, że w dalszym ciągu wiele działań i tym samym oprogramowanie będzie oparte na wspólnych wszystkim rodzajom sił zbrojnych regułach, mechanizmach, wzorach, wskaźnikach i współczynnikach.

## Podsumowanie

---

Nasze siły zbrojne dysponują zautomatyzowanymi systemami dowodzenia, systemami kierowania, systemami informatycznego wsparcia dowodzenia i systemami symulacji walki o średnim/ponad średnim poziomie technicznym. Głównymi ich wadami, podobnie jak i w wielu armiach świata, jest niemożność współpracy ze sobą (brak interoperacyjności i kompatybilności) oraz brak wszystkich potrzebnych funkcji użytkowych i ich niedoskonałość. Drugim problemem automatyzacji dowodzenia jest środowisko techniczne telekomunikacyjne i kryptograficzne. Wojsko ma zbyt mało wysokowydajnych środków radiowych i radioliniowych. Nie ma też własnej, oddzielnej sieci światłowodowej obejmującej wszystkie garnizony i poligony. Trudna sytuacja jest z zabezpieczeniem kryptograficznym. Wiele aparatowni ma tylko miejsce na ich zainstalowanie. Bezpieczeństwo informacji pogarsza także stosowanie importowanych serwerów i komputerów.

Czy w takiej sytuacji szukać rozwiązań na drodze budowy nowego, według jednolitych założeń taktyczno-technicznych zautomatyzowanego systemu dowodzenia obejmującego wszystkie poziomy dowodzenia w całych siłach zbrojnych, a nawet policję i straż graniczną? Czy rozwijać i dostosowywać istniejące systemy, spinać obiektami pośredniczącymi, jak np. MIP? Odpowiedź wymaga wszechstronnych analiz z kosztowymi włącznie. Jedno jest pewne – należy uwzględnić zabezpieczenie bieżących potrzeb wojska i utrzymywać oraz doskonalić eksploatowane systemy, których zalety, wady i niedostatki są znane. Nim zapadnie rozstrzygnięcie o przyjęciu ostatecznego wariantu rozwoju automatyzacji dowodzenia, należy kontynuować prace nad oprogramowaniem możliwie największej liczby funkcji użytkowych, rozwiązań, które mogą mieć zastosowanie w systemie lub systemach docelowych. Wybrać i opracować sposób zapewnienia współpracy w trybie zautomatyzowanym organów dowodzenia rodzajów sił zbrojnych, zwłaszcza ich wojsk obrony powietrznej, obrony przeciwlotniczej, lotnictwa oraz jednostek śmigłowców, jednostek rozpoznawczych i bezpilotowych aparatów latających.

Niemal od podstaw wymagają opracowania rozwiązania automatyzacji procesów dowodzenia i kierowania na użytek dowódcztw sił specjalnych i żandarmerii wojskowej oraz jednostek bezpilotowych aparatów latających, zespołów (grup) zadaniowych we wszystkich rodzajach sił zbrojnych i o składzie mieszanym, a także zagadnienie dowodzenia,

a raczej kierowania środkami rażenia z pomijaniem pośrednich ogniw dowodzenia.

Systemy wspomaganie dowodzenia i kierowania to szczególnie rodzaj „uzbrojenia” w istotny sposób decydujący o suwerenności państwa. Większość państw, a szczególnie tych o większym znaczeniu, do których aspiruje również Polska, posiada systemy dowodzenia opracowane przez rodzime przemysły, bo tylko w ten sposób mogą się zabezpieczyć przed sparaliżowaniem dowodzenia.

Niezmiernie ważne stają się więc:

1. Uzyskanie interoperacyjności narodowych i sojuszniczych ZSyWD;
2. Opracowanie modelu powiązań informacyjnych pomiędzy SI i ZSyWD wykorzystywanymi w SZ RP;
3. Wdrożenie w narodowych ZSyWD standardowych komunikatów ADatP-3, OTHT-Gold oraz serii M, J;
4. Wdrożenie systemów transmisji danych taktycznych Link w SZ RP;
5. Wykorzystanie informatycznych narzędzi programowych dla automatyzacji procesu dowodzenia (wideokonferencja, portale informacyjne, VoIP, BRITE, FASTCAP, itp.);
6. Interfejs informacyjnego zasilania z BD gospodarki narodowej, NATO, EU.

## Bibliografia

---

- Alberts D.S., Gartka J.J. i Stein F.P. (1999). *Network Centric Warfare – Developing and Leveraging Information Superiority*. CCRP publ. Serie.
- Bieniek S. (2004). *PZSD SZAFRAN-ZT, Funkcjonalność i elementy składowe systemu*. Warszawa: CSiKGW AON, prezentacja multimedialna.
- Biernacik B. (2010). *Kierunki rozwoju zautomatyzowanych systemów dowodzenia – wnioski z warsztatów łączności i informatyki Aster 09. Zarządzanie informacją w sieciach teleinformatycznych*. Materiały z sympozjum naukowego Zakładu Systemów Teleinformatycznych 16.12.2009 roku. Warszawa: Wyd. AON.
- BMS C3IS (2010). *Jaśmin Battlefield Management System C3IS JAŚMIN, Instrukcja użytkownika oprogramowania*, wersja z 31.03.2010. Bydgoszcz.
- Bogusz T. (2001). *Wymagania wobec polowego zautomatyzowanego systemu dowodzenia związkiem taktycznym wynikające z analizy narodo-*

- wych i sojusznicych zasad działania wojsk lądowych*. Przemysłowy Instytut Telekomunikacji, Nr Arch. 2326 – DL.
- Cebrowski A.K. (2004). Director, Office of Force Transformation, interview with Frank Swofford. *Defense AT&N*.
- Chmielewski M., Kasprzyk R. (2009). *Koncepcja integracji danych w systemach CAI na potrzeby planowania operacji połączonych z wykorzystaniem standardu JC3. Wsparcie teleinformatyczne dowództw w działaniach wojsk lądowych*. Materiały z konferencji Zakładu Systemów Teleinformatycznych 05.11.2008 roku. Warszawa: Wyd. AON.
- Dela P., Janczak J., Wisz A. (2006). *Zarządzanie informacjami w procesie dowodzenia na szczeblach taktycznych wojsk lądowych z wykorzystaniem sieci teleinformatycznych*. Warszawa: Wyd. AON.
- Janczak J., Biernacik B. (2010). *Zintegrowane systemy informacyjne (dowodzenia wojskami i kierowania środkami walki) w działaniach taktycznych wojsk lądowych*. Warszawa: Wyd. AON.
- Kącki A., Szpakowicz R. (2007). *System Dunaj jako przykład rozwiązań wpisujących się w koncepcję działań sieciocentrycznych. Sieci teleinformatyczne w działaniach sieciocentrycznych*. Materiały z międzynarodowej konferencji naukowej Instytutu Zarządzania i Dowodzenia Wydziału Wojsk Lądowych Akademii Obrony Narodowej. Warszawa: Wyd. AON.
- Kręciński J., Wolejszo J. i in. (2007). *Podstawy dowodzenia*. Warszawa: Wyd. AON.
- Kruszyński H. (2009). *Możliwości mobilne systemu „Jaśmin”*. Wsparcie teleinformatyczne dowództw w działaniach wojsk lądowych. Materiały z konferencji Zakładu Systemów Teleinformatycznych 05.11.2008 roku. Warszawa: Wyd. AON.
- Michniak J. (2005). *Dowodzenie i łączność*. Warszawa: Wyd. AON.
- Piela J. (2007). *Program badawczy zamawiany, nr PBZ. MNiSW – DBO, 2, 1*.

## Strony internetowe

Materiały centrum Naukowo-Produkcyjne Elektroniki Profesjonalnej RADAR S.A.,

<http://www.radwar.com.pl>.

Materiały Przemysłowego Instytutu Telekomunikacji: <http://www.pit.edu.pl/>.

Materiały Teldat S. j.: <http://www.teldat.com.pl/>.

Materiały WB Electronics: <http://www.wb.com.pl/>.

Wnioski z testów interoperacyjności pk. Aster 09 przygotowane przez CWMSD, dostępne w sieci MIL-WAN.



Marzena Piotrowska-Trybull, Stanisław Sirko

---

## DOBRY SĄSIEDZI, JEDNOSTKI WOJSKOWE NA TERYTORIUM GMIN – DOŚWIADCZENIA KRAJOWE I ZAGRANICZNE<sup>1</sup>

---

### Podstawowe kwestie lokalizacji jednostki wojskowej na terytorium gminy

---

Siły zbrojne, potocznie określane jako całość wojsk danego kraju (*Słownik języka polskiego*, 1981: 218), spełniają istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa obywatelom. Są one wyspecjalizowanym organem państwa, który jest przeznaczony do ochrony i obrony jego interesów (*Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, 2002: 126). Jako zasadniczy element systemu obronnego realizują zadania wynikające ze *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP*, które są skonkretyzowane w *Strategii Wojskowej RP* oraz narodowych i sojuszniczych dokumentach normatywnych. Przedstawione uwarunkowania sprawiają, że lokalizacja ich elementów składowych (jednostek wojskowych), w znacznej mierze, wynika z uwarunkowań operacyjnych, bieżącej

---

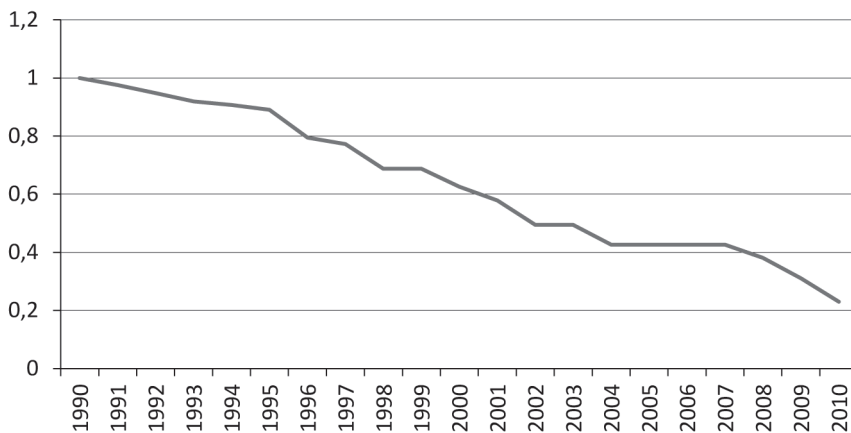
<sup>1</sup> Rozdział ten, pod tytułem *Nowe spojrzenie na relacje jednostek wojskowych i gmin – doświadczenia krajowe i zagraniczne*, ukazał się w książce *Administracyjno-logistyczne aspekty innowacyjności w zarządzaniu organizacjami publicznymi*, pod redakcją Witolda Kieżuna, Jarosława Wołęjszo, Stanisława Kowalkowskiego i Stefana Kurinii, Wydawnictwo AON 2014.



realizacji zadań na rzecz obronności lub jest konsekwencją funkcjonowania w ramach określonych sojuszy.

Z punktu widzenia gmin stacjonowanie jednostek wojskowych na ich terytorium w przypadku niektórych może być okolicznością sprzyjającą (ponieważ jednostka wojskowa jest np. głównym pracodawcą), w sytuacji innych może ograniczać ich działalność (np. tych których tereny są atrakcyjne dla turystów). To sprawia, że pojawia się szereg pytań, które dotyczą oddziaływania jednostek wojskowych na sytuację społeczno-ekonomiczną w gminach.

Transformacja systemowa w Polsce zapoczątkowana pod koniec lat 80. XX wieku nie ominęła sił zbrojnych. Znacząca ich redukcja z blisko 315,5 tys. żołnierzy w roku 1990, do 100 tys. żołnierzy w roku 2011 (rysunek 1), znalazła swoje odzwierciedlenie w przestrzeni lokalnej.



**Rysunek 1.** Zmniejszająca się liczebność polskich sił zbrojnych w latach 1990–2010 (liczona w stosunku do ich liczebności w 1990 roku)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *The Military Balance 1991–2011*.

Likwidacja jednostek wojskowych miała pozytywne konsekwencje dla części gmin (wzrastały możliwości wykorzystania terenów i mienia na działalność gospodarczą, w tym turystyczną oraz funkcję mieszkaniową) dla innych przyczyniła się do pogłębienia zastoju gospodarczego, obniżając dochody i popyt w skali lokalnej oraz pozostawiając do rozwiązania trudne kwestie rewitalizacji mienia powojenskogo (Piotrowska-Trybull, 2013).

Z podobnymi problemami borykały się inne kraje. W literaturze zagranicznej prezentowane są przykłady konsekwencji restrukturyzacji

przemysłu zbrojeniowego oraz jednostek wojskowych dla lokalnych społeczności (np. *Regional adjustment*, 1994; Cunnigham, Klemmer, 1995; Myrntinen, 2003; *Military base*, 2005; Torjesen, 2006). W dalszej części artykułu zostaną przedstawione wybrane wyniki badań własnych oraz prezentowane w przytoczonych i innych publikacjach.

## Podstawowe informacje o realizacji badań

---

Gminy, w których przeprowadzono badania, wytypowano na podstawie rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z 24 listopada 2009 r. w sprawie utworzenia garnizonów oraz określenia zadań, siedzib i terytorialnego zasięgu właściwości i ich dowódców (Dz. U. Nr 206, poz. 1592). Spośród tych, na terenie których w 2010 roku stacjonowały jednostki wojskowe, wylosowano 17 (9 miejskich, 7 wiejskich, 1 miejsko-wiejska). W każdej z nich badania, które zrealizowano metodą CATI (Computer Assisted Telephone Interview), objęto minimum pięćdziesiąt osób. W sumie w badaniu uczestniczyło 856 mieszkańców. Podział badanych ze względu na wiek i płeć uwzględniał proporcje osób mieszkających w każdej z gmin. Wśród respondentów były osoby zróżnicowane wiekowo, aktywne zawodowo (67,7% ankietowanych) i bezrobotne (32,3%). Respondenci posiadali różne wykształcenie, najczęściej średnie (46,2%), pozostali: wyższe (15,3%), pomaturalne (21,1%), zawodowe (16%) i podstawowe (1,4%).

O wyrażenie swojej opinii na temat relacji jednostka wojskowa – otoczenie poproszono też żołnierzy oraz przedstawicieli samorządu lokalnego. W badaniach uczestniczyło 624 żołnierzy głównych rodzajów sił zbrojnych, którzy pełnili służbę w 19 jednostkach wojskowych na terenie kraju. Dobór jednostek wojskowych i żołnierzy był losowy. Ze względów proceduralnych ankietowanie w jednostkach przeprowadzili przedstawiciele Wojskowego Biura Badań Społecznych. Wśród respondentów byli oficerowie (23,4%), podoficerowie (38,3%) i szeregowi zawodowi (35,9%). Informacje uzyskane od 2,4% żołnierzy były niekompletne, dlatego też w dalszych analizach ich nie uwzględniano. W badaniach uczestniczyli żołnierze, którzy pracowali w jednostkach wojskowych, w sztabach rodzajów sił zbrojnych, okręgach wojskowych, korpusach, Ministerstwie Obrony Narodowej, Sztabie Generalnym Wojska Polskiego, uczelniach wojskowych i innych jednostkach.

Ankiety skierowano również do 47 przedstawicieli samorządów terytorialnych, z terenu których w latach 1990–2009 wycofano jednostki wojskowe. Wysłano je także do 26 pracowników samorządów terytorialnych, na terenie których w 2010 roku stacjonowały jednostki wojskowe. Zarówno w jednym, jak i drugim przypadku poprawnie wypełnione kwestionariusze odesłało blisko 70% respondentów.

Informacje dotyczące gmin, w których prowadzono badania, uzyskano z baz Głównego Urzędu Statystycznego. Wielkość podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego oraz od środków transportowych, które jednostki przekazują do budżetu gmin, była możliwa do określenia na podstawie danych otrzymanych od Rejonowych Zarządów Infrastruktury. Do analiz zebranego materiału statystycznego wykorzystywano programy Statistica i Excel.

## Wyniki badań własnych

---

Wojsko jest jedną z tych instytucji, która jest dobrze postrzegana przez społeczeństwo (por. Cybulska, 2012; Feliksiak, 2012). W pewnym stopniu potwierdzają to uzyskane wyniki badań. Większość ankietowanych mieszkańców (51,9%) pozytywnie postrzegala fakt stacjonowania jednostki wojskowej na terenie ich gminy. Opinie te były charakterystyczne dla mieszkańców gmin znajdujących się blisko granicy (Hrubieszów, Braniewo, Świnoujście, Deszczno). Duży odsetek odpowiedzi neutralnych odnotowano wśród mieszkańców gmin położonych w pobliżu centralnej części kraju (Andrespol, Czerwonak). Obecność żołnierzy na terenie gmin była też dobrze odbierana przez przedstawicieli samorządu (77,8% spośród nich). Równie duża liczba ankietowanych przedstawicieli samorządu (72,7%), z terenu których wycofano jednostki wojskowe (szczególnie z gmin miejskich i miejsko-wiejskich), negatywnie oceniła likwidację jednostek wojskowych.

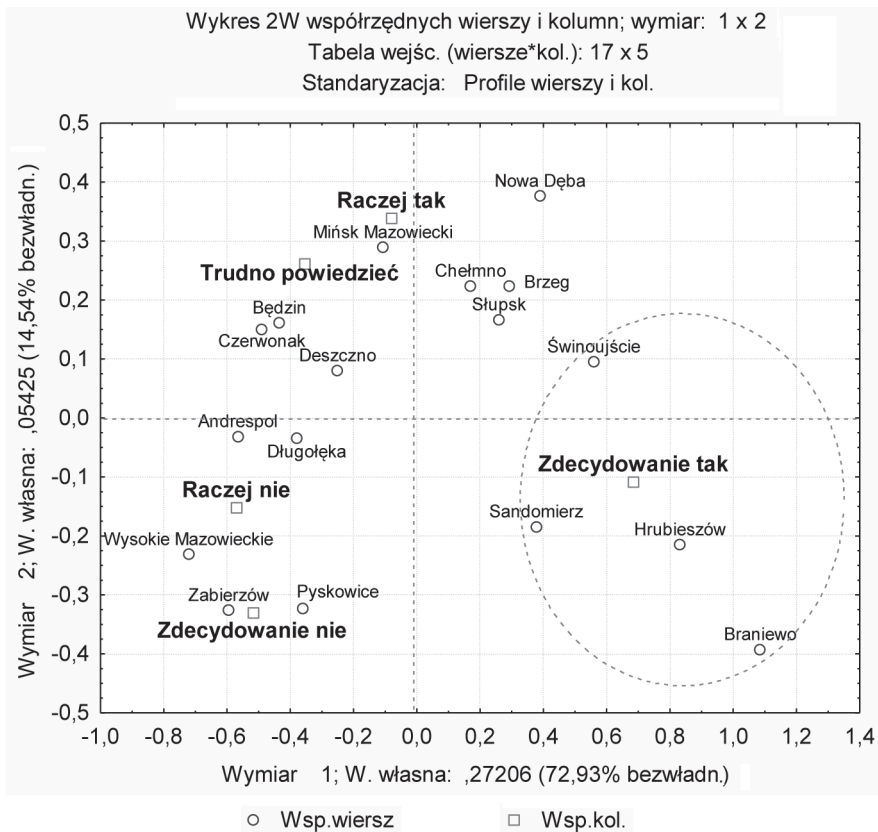
Jednostka wojskowa jako jeden z wielu pracodawców w mniejszym lub większym stopniu wpływa na sytuację na lokalnym rynku pracy. Jej rola w tym zakresie często staje się widoczna w sytuacji jej likwidacji, kiedy na rynku pracy pojawia się więcej bezrobotnych. Ponadto jej rozwiązanie lub przeniesienie również może się przyczynić do spadku popytu na towary i usługi firm, które dostarczały je wojsku. W większości gmin, na co zwracali uwagę ich mieszkańcy, sytuacja na rynku pracy nie jest dobra. Na utrudnienia w tym zakresie wskazywali respondenci

z gmin miejskich (87,7%), wiejskich (70,3%) i miejsko-wiejskich (60,1%). W ocenie 60,3% mieszkańców, najczęściej z gmin miejsko-wiejskich (88% spośród nich) i miejskich (67,6% przedstawicieli tych gmin), likwidacja jednostki wojskowej w istotny sposób przyczyni się do pogorszenia sytuacji na rynku pracy. Na niedogodności z tego tytułu najczęściej wskazywali respondenci z gmin: Braniewo (88% badanych z tej gminy), Hrubieszów (74%), Świnoujście (56%), Sandomierz (52%) (rysunek 2). Rolę jednostki wojskowej jako pracodawcy w gminie zauważali również przedstawiciele samorządów lokalnych, zarówno tych, na terenie których stacjonują jednostki wojskowe (61%), jak i tych, z terenu których je wycofano. Także w ocenie żołnierzy, szczególnie tych, których jednostki wojskowe stacjonowały w gminach, w których możliwości zatrudnienia były ograniczone (gminy: Powidz, Cewice, Braniewo), obecność jednostki wojskowej sprzyjała powstawaniu nowych lub utrzymaniu istniejących miejsc pracy.

Wpływ jednostki wojskowej na rozwój infrastruktury technicznej w gminie dostrzegają 13,9% ankietowanych żołnierzy. Najczęściej ich jednostki stacjonowały w małych i średniej wielkości miastach. Według większości przedstawicieli samorządów jednostki wojskowe nie sprzyjają i nie sprzyjały rozwojowi infrastruktury technicznej w ich gminach.

Inny problem, do którego odnieśli się badani, dotyczył wpływu jednostki wojskowej na przemieszczanie się ludności. Według 17,8% badanych mieszkańców z gmin miejskich, 24,5% z gmin wiejskich i 27,3% z gmin miejsko-wiejskich, obecność jednostki wojskowej ogranicza migrację ludności. Taką zależność dostrzegali również żołnierze (32,1% z jednostek stacjonujących w gminach wiejskich, 26,7% na terenie gmin miejskich oraz 23,8% w gminach miejsko-wiejskich) oraz przedstawiciele samorządów z gmin miejskich i wiejskich.

Kurczenie się liczby mieszkańców wpływa na sytuację podmiotów, które dotychczas świadczyły im określone usługi. Opinie żołnierzy w zakresie oddziaływania jednostki wojskowej na funkcjonowanie lokalnych firm były podzielone. Według co czwartego z nich (25,8% – w tym 26,7% z gmin miejskich, 27,9% z gmin wiejskich, 20% z gmin miejsko-wiejskich), jest ono znaczące. Najczęściej dostrzegali je badani, którzy pełnili służbę na terenie gmin Braniewo, Mińsk Mazowiecki, Cewice. Było ono również zauważane przez 27,3% przedstawicieli samorządów z gmin miejskich i 16,7% z gmin wiejskich, na terenie których znajdowały się jednostki wojskowe oraz przez 53,3% pracowników gmin miejskich, 14,3% wiejskich, 26,4% miejsko-wiejskich, z terenu których je wycofano.



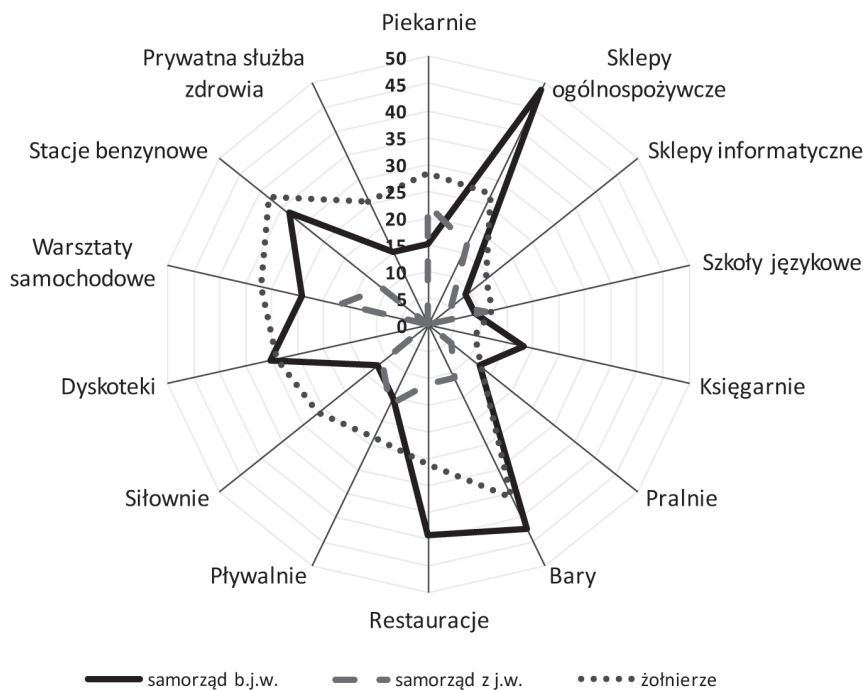
**Rysunek 2.** Opinie mieszkańców gmin na temat pogorszenia się sytuacji na lokalnym rynku pracy, w wyniku likwidacji jednostki wojskowej

Źródło: Piotrowska-Trybull, Sirko (2012a).

Według badanych żołnierzy spośród lokalnych firm to głównie stacje benzynowe (38,2% ankietowanych), bary/puby (35,9%), samochodowe warsztaty naprawcze (32,1%), piekarnie (28,4%), sklepy ogólnospożywcze (27,1%) są tymi, które w dużym stopniu korzystają na obecności wojska. Opinie przedstawicieli samorządów lokalnych, na terenie których stacjonują jednostki wojskowe, były nieco inne – rysunek 3.

Stale dochody żołnierzy i pracowników wojska przyczyniają się do stabilizacji popytu w gminach. Dodatkowo jednostki wojskowe przekazują środki do budżetu lokalnego w postaci podatku od nieruchomości. Jest to realizowane za pośrednictwem Rejonowych Zarządów Infrastruktury, które przekazują na konto samorządu podatek od

nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny oraz podatek od środków transportowych.

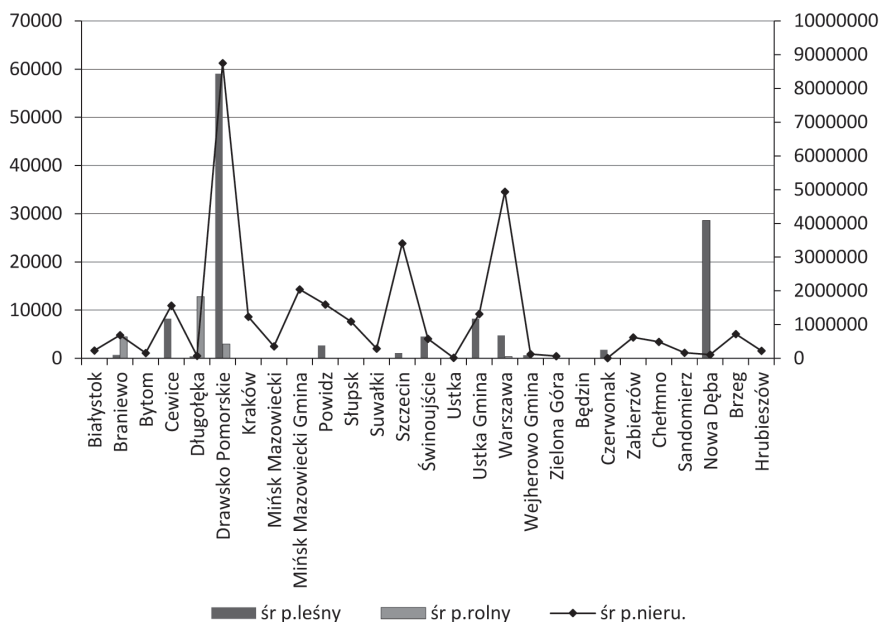


**Rysunek 3.** Procent wyboru ocen z górnego zakresu skali pomiarowej (wskazujących na duży wpływ jednostek wojskowych na lokalne firmy)

Źródło: opracowanie własne.

Udział podatków płaconych przez wojsko w dochodach własnych gmin był w każdej z nich inny (rysunek 4). Największy odnotowano w Drawsku Pomorskim, Cewicach, Powidzu, nieco niższe w Ustce i Braniewie oraz Chełmnie i Mińsku Mazowieckim. Stąd też można przypuszczać, że wycofanie jednostki wojskowej z wymienionych miejscowości mogłoby niekorzystnie wpłynąć na ciągłości finansowania zadań własnych.

W ramach współpracy jednostek wojskowych ze społecznością lokalną oraz władzami samorządowymi można wskazać następujące rodzaje działań (Piotrowska-Trybull, 2013): przygotowujące do przeciwdziałania skutkom różnego typu zagrożeń oraz – gdy zdarzenia te zaistnieją – ratujące życie i zdrowie, promujące zawód żołnierza, kultywujące pamięć i tradycje narodowe, wspierające organizację różnego typu przedsięwzięć kulturalnych i rekreacyjno-sportowych.



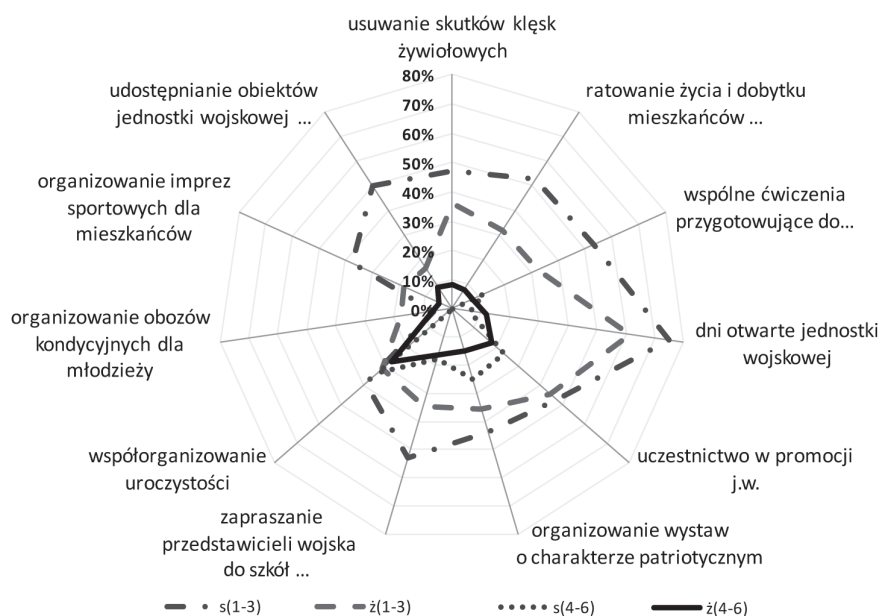
**Rysunek 4.** Średnie wpływy do lokalnych budżetów z racji płaconych podatków przez jednostki wojskowe

Źródło: Sirko, Piotrowska-Trybull (2013: 146).

W ocenie żołnierzy współpraca jednostek wojskowych ze społecznością i władzami lokalnymi najczęściej dotyczy organizowania świąt państwowych, udostępniania obiektów jednostki wojskowej społeczności lokalnej oraz uczestnictwa w promocji wojska (rysunek 5). Wśród innych form współpracy pomiędzy jednostką wojskową a władzami gminy ważną rolę pełni wspólne organizowanie uroczystości państwowych oraz udostępnianie obiektów jednostki (np. hala sportowa, basen) lokalnej społeczności. W poszczególnych gminach jest to realizowane z różnym natężeniem.

Jednostki wojskowe współpracują ze szkołami. Taką działalność dostrzegają 45,7% uczestniczących w badaniach mieszkańców gmin. Najwięcej takich wskazań stwierdzono w gminach: Świnoujście (80%), Hrubieszów (70%), Słupsk (66%), natomiast najmniej w gminach Andrespol (18%), Czerwonak (22%), Długołęka (24%). Współpraca ta realizowana jest w formie pogadarek i spotkań w szkołach. Żołnierze wykonują różne prace na rzecz szkoły. Działania takie w dalszej perspektywie mogą przyczynić się do zmiany świadomości obywateli i wzrostu bezpieczeństwa.





s(1–3): samorząd 1–3 razy; ż(1–3): żołnierze 1–3 razy; s(4–6): samorząd 4–6 razy; ż(4–6): żołnierze 4–6 razy

**Rysunek 5.** Opinie dotyczące częstotliwości współpracy w ciągu roku jednostki wojskowej ze społecznością lokalną

Źródło: opracowanie własne.

Jednostka wojskowa może determinować rozwój różnych funkcji na terenach położonych w jej sąsiedztwie. Opinie żołnierzy dotyczące wpływu jednostek wojskowych na wykorzystanie terenów położonych w ich sąsiedztwie zasadniczo wskazywały na brak takiego oddziaływania. Nie dostrzegła go ponad połowa (52,4%) badanych mieszkańców. W ocenie jednej trzeciej z nich (33,6%), zasadniczo z gmin wiejskich, takie ograniczenia występują. Duże oddziaływanie dostrzegają 5,7% badanych, zasadniczo mieszkańcy gmin miejsko-wiejskich. Wpływ jednostek wojskowych na wykorzystanie terenów w ich sąsiedztwie był także zauważany przez przedstawicieli samorządów lokalnych, zarówno tych, na terenie których obecnie stacjonują jednostki wojskowe, jak i tych, z terenu których je wycofano.

Dla niektórych gmin, które położone są na atrakcyjnych turystycznie terenach, obecność jednostki wojskowej, szczególnie takiej, która generuje hałas, może być uciążliwe. Na takie oddziaływanie wskazywali głównie mieszkańcy z gmin miejsko-wiejskich. Według 16,6% przed-

stawicielei samorządów lokalnych, na terenie których stacjonują jednostki wojskowe, generują one uciążliwy hałas. Równie nieliczna grupa 12% przedstawicielei samorządów, z terenu których wycofano jednostki wojskowe, wskazywała na uciążliwy hałas obniżający jakość życia mieszkańców, generowany głównie przez lotniska wojskowe i poligony.

## Doświadczenia zagraniczne

---

Wydatki militarne w stosunku do innych wydatków publicznych cechuje koncentracja. Taka zależność była dostrzegalna w USA w odniesieniu do zatrudnienia w określonych stanach. W Wirginii, na Alasce oraz na Hawajach relacja zatrudnionych w sektorze militarnym w stosunku do ogółu zatrudnionych w tych stanach wyniosła około 10%.

Zmiany polegające np. na ograniczeniu produkcji przemysłowej oraz zamknięciu jednostek wojskowych sprawiają, że to właśnie te obszary odczuwają obniżenie siły nabywczej, a w konsekwencji ograniczenie konsumpcji. Bureau of Labor Statistics oszacowało, że w USA między 1987 a 1992 rokiem zatrudnienie w sektorze obronnym zmniejszyło się o 897 tys., a w kolejnym okresie 1993–1997 o 1,9 mln pracowników. Negatywne konsekwencje w postaci likwidacji laboratoriów badawczych dotyczyły przede wszystkim obszary wiejskie, bowiem osoby o wysokich kwalifikacjach migrowały w poszukiwaniu pracy do innych lokalizacji, co oznaczało w tych obszarach trwałą likwidację miejsc pracy.

Negatywne efekty dla społeczności lokalnej wynikające z zamykania jednostek wojskowych doprowadziły do uchwalenia w USA w 1990 roku ustawy Defence Base Closure and Realignment Act. Ponadto w tym samym roku została powołana komisja Defense Base Closure Commission, która nadzorowała proces przekształceń jednostek wojskowych (zamykania, zmiany struktury, jak również konsolidacji) (Nijhawa, Jackson, 2011), pod nazwą Program przebudowy i zamknięcia baz – Base Realignment and Clousure (BRAC). W ramach podjętych działań monitorowano sytuację w zakresie: przekazywania mienia powojkowego innym użytkownikom, przywracania stanu środowiska przyrodniczego, działań związanych z odbudową gospodarki lokalnej, oszczędności netto dla departamentu obrony w związku z przekazaniem mienia (*Military base*, 2005). W okresie od 1988 do 2005 roku w 97 miejscach zlikwidowano instalacje wojskowe lub jednostki wojskowe. Istotnie ograniczono również ich stan osobowy (Cowan, 2012).

W poszczególnych miejscach w różnym stopniu wpłynęło to na sytuację społeczno-gospodarczą.

Obiektywnym przesłankom likwidacji jednostek wojskowych lub ich restrukturyzacji towarzyszą także przesłanki subiektywne. Zmierzając do ich minimalizacji, w ramach programu BRAC prowadzone są analizy, których wyniki są wykorzystywane do wskazywania, z których miejsc należałoby wojsko wycofać, tak aby nie powodować przy tym nadmiernych skutków ubocznych dla społeczności lokalnej. Do zadań komisji należy również przygotowanie rekomendacji dla prezydenta, które jednostki i w jakim stopniu restrukturyzować. Następnie są one przesyłane do Kongresu.

Władze lokalne także przygotowują własne analizy, aby przekonać rząd federalny do pozostawienia jednostki wojskowej na swoim terenie. Jak podają M. Dardia, K.F. McCarthy, J. Malkin, G. Vernez, w części z tych szacunków wyolbrzymiono negatywne efekty dla społeczności. Było to konsekwencją błędów w wyliczeniach w wyniku przyjmowania wysokich wartości mnożnika do szacowania potencjalnych strat (Dardia, McCarthy, Malkin, Vernez, 1996: 8). Były one także wynikiem celowego działania lokalnych polityków, którzy starali się powstrzymać proces likwidacji jednostki. Z punktu widzenia urzędujących władz lokalnych restrukturyzacja wojska skutkująca zmniejszeniem rozmiarów jednostki jest uznawana za czynnik ograniczający rozwój. Skutkuje to potrzebą wytłumaczenia wyborcom, jak doszło do likwidacji bazy, a w szczególności utraty miejsc pracy oraz spadku dochodów.

Likwidacja jednostki wojskowej nie musi mieć negatywnego oblicza. Przykładem pozytywnych przekształceń po wyjściu wojska jest miasto Mineral Wells w Teksasie, które w latach 1940–1973 było związane z wojskiem. Po likwidacji Fortu Wolters władze lokalne znalazły sposób na ożywienie miasta, adaptując w tym celu infrastrukturę powojсковą m.in. na: kompleks przemysłowy, centrum edukacji, rekreacji oraz usług społecznych (Bacon, 1989).

Rodzaj, stan techniczny oraz położenie majątku powojskowego generuje różne konsekwencje dla rynku nieruchomości. Opierając się na danych dotyczących wojsk amerykańskich stacjonujących na obszarze RFN, w tabeli 1 przedstawiono potencjalne możliwości ich zagospodarowania na cele cywilne.

Według P.L. Stenberga lokalizacja baz wojskowych jest korzystna dla obszarów wiejskich, bowiem stabilizuje rozwój ich gospodarki lokalnej. Działalność jednostki wojskowej w odróżnieniu od innych rodzajów

działalności nie jest narażona na wahania koniunktury oraz zmiany w pogodzie (Stenberg, 1998). Jednocześnie skutki restrukturyzacji wojska dla obszarów wiejskich są znaczenie bardziej dotkliwe. Przyczyną tego jest niższy poziom dywersyfikacji struktury gospodarczej, a zlikwidowane miejsca pracy stanowią istotne ograniczenie rozwoju niekiedy na długie lata. Jak zauważa cytowany autor, efektem zamknięcia baz jest spadek zatrudnienia, ale niekoniecznie wzrost bezrobocia, dzieje się tak, ponieważ część zatrudnionych w bazie przechodzi na emerytury i renty, a inni wyjeżdżają wraz z rodzinami w poszukiwaniu nowej pracy.

**Tabela 1.** Konsekwencje restrukturyzacji armii amerykańskiej dla rynku nieruchomości w Republice Federalnej Niemiec

Rodzaj gruntu i/lub nieruchomości	Wpływ na rynek	Potencjalne możliwości wykorzystania	Trudności w wykorzystaniu majątku powojkowego na cele cywilne
Koszary wojskowe	Nieruchomości położone w niewielkiej odległości od centrum, dobrze skomunikowane miały pozytywny wpływ na rynek.	Mieszkania, szkoły, budynki administracyjne.	Trudności w przyciągnięciu prywatnych inwestorów i wykorzystaniu powierzchni towarzyszących – magazynów oraz obiektów sportowych.
Mieszkania kadry	Pozytywny wpływ na rynek. Duży popyt na tego typu obiekty. Pozostawione w dobrej kondycji, niekiedy z bardzo dobrym wyposażeniem.	Przeznaczone na cele mieszkaniowe.	Koszty dostosowania systemów grzewczych.
Poligony i obiekty szkoleniowe (duże tereny niezagospodarowane lub małe lokowane bliżej koszar oraz lotnisk)	Wpływ zależny od położenia.	Na cele ćwiczeniowe dla armii niemieckiej. Brak zagospodarowania stanowił ich atut, bowiem otwierał możliwości przed inwestorami. Tworzono parki, rezerваты.	Niewybuchy oraz zanieczyszczenie powierzchni ziemi jako czynnik ograniczający ich wykorzystanie. Ponadto ich zagospodarowanie uniemożliwiało występowanie rzadkich roślin i zwierząt na danym obszarze.

<b>Lotniska</b>	Usprawnienie ruchu pasażerskiego zależne od położenia lotnisk, łatwiejsze w pobliżu ośrodków miejskich niż wiejskich.	Przeznaczenie lotnisk do obsługi ruchu pasażerskiego i towarowego. Podział dużych terenów na mniejsze działki celem zainteresowania inwestorów ich zakupem.	Tereny drogie w utrzymaniu i zagospodarowaniu. Ich wykorzystanie ograniczone m.in. ze względu na rozwinięty transport kolejowy. Opór lokalnych środowisk, które sprzeciwiają się pozostawieniu tych terenów jako lotnisk ze względu na hałas i zanieczyszczenie środowiska.
<b>Depots (obiekty naprawy sprzętu wojskowego)</b>	W wielu przypadkach negatywny wpływ na rynek nieruchomości.	Produkcja lub naprawy, zastosowania cywilne.	Trudności ze sprzedażą oraz konwersją produkcji i usług na cele cywilne.
<b>Arsenały</b>	W wielu przypadkach negatywny wpływ na rynek nieruchomości.	–	Konstrukcja obiektów oraz rejestrowane zanieczyszczenie uniemożliwiało ich wykorzystanie na cele cywilne.
<b>Tereny i obiekty rekreacyjne</b>	Pozytywny wpływ zwłaszcza w miastach lub miejscowościach turystycznych, na obszarach wiejskich ograniczony.	W większości przypadków, nie zmieniano przeznaczenia obiektów.	Niewielkie zainteresowanie inwestorów pojedynczymi obiektami usytuowanymi na obszarach wiejskich. Konieczność doposażenia obiektów.

Źródło: opracowano na podstawie Cunningham, Klemmer (1995), za: Piotrowska-Trybull (2013).

Inni z autorów – L. Andersson, J. Lundberg, M. Sjöström – w wyniku analizy danych uzyskanych z 31 gmin w Szwecji, w których w latach 1983–1998 zamknięto jednostki wojskowe, doszli do wniosku, że poziom dochodów oraz saldo migracji oddziałuje na lokalną bazę podatkową i możliwości dostarczania przez władze lokalne określonych usług publicznych. Według nich lokalizację jednostki można traktować jako program interwencji bezpośredniej w bieg spraw lokalnych, który polega na wspieraniu wzrostu gospodarczego danej gminy. Zaś likwi-

dadę jednostki jako redukcję subsydiów, które potencjalnie mogą wpłynąć na pogorszenie warunków życia na danym obszarze (Andersson, Lundberg, Sjöström, 2007). Pogląd na temat jednostek wojskowych jako formy subsydiowania regionów podzielają A.R. Paloyo, C. Vance, M. Vorell, którzy prowadzili podobne badania w Niemczech (Paloyo, Vance, Vorell, 2010). W przypadku tego kraju problem ten jest istotny, ponieważ zgodnie z planami restrukturyzacji Bundeswehry w ostatniej dekadzie minionego stulecia likwidacji podlegało 187 jednostek wojskowych. W konsekwencji zmniejszono z ok. 353 tys. do 290 tys. liczbę żołnierzy oraz zredukowano w latach 2003–2011 zatrudnienie pracowników wojska w kolejnych 177 bazach. Jednocześnie w pierwszej połowie lat 90. minionego stulecia nastąpiła znacząca redukcja żołnierzy oraz pracowników wojska armii amerykańskiej.

## Podsumowanie

---

Obecność jednostek wojskowych na terytorium gmin jest różnie postrzegana. Pomimo pewnych uciążliwości, np. generowania hałasu, zarówno w Polsce, jak i w innych krajach, najczęściej ich obecność kojarzona jest z pozytywnym oddziaływaniem na lokalne środowisko. Uwzględniając różne położenie, wielkość i charakter gospodarki gmin, lokalizacja jednostek wojskowych odgrywa w nich inną rolę. Mają one duże znaczenie dla rejonów mniej rozwiniętych, gdzie są jednym z większych pracodawców, w innych ich oddziaływanie jest mniejsze. Mogą one być postrzegane jako katalizator rozwoju lokalnego, zaś ich wycofanie może oznaczać osłabienie potencjału rozwojowego. Przykłady z kraju i zagranicy wskazują, że likwidacja jednostki wojskowej niesie określone konsekwencje dla lokalnego rynku pracy.

## Bibliografia

---

- Andersson L., Lundberg J. i Sjöström M. (2007). Regional effects of military base closures: the case of Sweden. *Defence and Peace Economics*, 18(1).
- Bacon D.C. (1989). Closing A Base Opens Doors. *Nation's Business*, 5.
- Cieślarczyk M. (2000). *Společne konsekwencje restrukturyzacji sił zbrojnych w odbiorze lokalnych środowisk wojskowych*. Warszawa: WBBS.

- Cowan T. (2012). Military Base Closures: socioeconomic impacts. *Congressional Research Service*, February 7.
- Cuningham K.B. i Klemmer A. (1995). *Restructuring the US military bases in Germany: scopes, impacts and opportunities*, report 4. Bonn: International Centre for Conversion.
- Cybulska A. (2012). *Zaufanie społeczne*, BS/33/2012. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- Dardia M., McCarthy K.F., Malkin J. i Vernez G. (1996). *The effects of military base closures on local communities*. Santa Monica, Ca: RAND National Defense Research Institute.
- Feliksiak M. (2012). *Oceny instytucji publicznych*, BS/39/2012. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- Military base closures* (2005). *Military base closures. Updated Status of prior base realignments and closures*. United States Government Accountability Office, GAO-05-138, January.
- Myrntinen H. (2003). *Base Conversion in Central and Eastern Europe 1989–2003*. Bonn: Bonn International Center for Conversion.
- Nijhawa I. i Jackson P. (2011). Economic impact of base realignment and closing on the Fort Bragg region and the largest army base in the United States. *Journal of Economics and Economic Education Research*, 12 (2).
- Paloyo A.R., Vance C. i Vorell M. (2010). The regional economic effects of military base realignments and closures in Germany. *Defence and Peace Economics*, 21 (5–6).
- Panek T. (2007). *Statystyka społeczna*. Warszawa: PWE.
- Piotrowska-Trybull M. (2012). Władze lokalne i ich opinie na temat wycofania wojska z gminy – aspekty ekonomiczne. *Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej*, 2 (87).
- Piotrowska-Trybull M. (2013). Jednostki wojskowe w rozwoju lokalnym w Polsce po roku 1989. *Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej*.
- Piotrowska-Trybull M. i Sirko S. (2012). Sustainable development of municipalities and polish army restructuring' interrelation. *The Journal of Security and Sustainability, The General Jonas Žemaitis Military Academy of Lithuania*, 2 (2).
- Piotrowska-Trybull M., Sirko S. (2012a). Wpływ jednostki wojskowej na rozwój gminy. *Przegląd Statystyczny. Numer specjalny*, 2.
- Regional adjustment of defense dependent regions in the post-cold war era* (1994). Paris: OECD.
- Sirko S. (2012). *Functioning of Military Units in the Municipality – Social and Economic Aspects*. The materials of the International scientific



- conferences „Social and economic dimension of European Integration: problems, solutions, perspectives” Economic Aspect, Daugavpils.
- Sirko S. (2012a). Rynek pracy w wybranych gminach, na terenie których stacjonują jednostki wojskowe. *Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej*, nr 2 (87).
- Sirko S. i Piotrowska-Trybull M. (red.) (2013). *Uwarunkowania lokalne i regionalne funkcjonowania jednostek wojskowych na terytorium kraju*. Warszawa: AON.
- Słownik języka polskiego* (1981). T. 3. Warszawa: PWN.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* (2002). Warszawa: AON.
- Stenberg PL. (1998). Rural communities and military base closures. *Rural Development Perspectives*, 13 (2), <http://www.ers.usda.gov/publications/rdp>.
- Szreder M. (2010). *Metody i techniki sondażowych badań opinii*. Warszawa: PWE.
- Torjesen S. (2006). *The political economy of Disarmament, Demobilisation and Reintegration*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.