

# Przyszłość wolności.

Wymiar krajowy –  
– regionalny – międzynarodowy



# Przyszłość wolności.

Wymiar krajowy –  
– regionalny – międzynarodowy

Redakcja:  
Antoni Kukliński  
Jacek Woźniak

Kraków 2014

Publikacja stanowi pokłosie ogólnopolskiej VII Konferencji Krakowskiej „Przyszłość wolności. Wymiar krajowy – regionalny – międzynarodowy”, która odbyła się w Krakowie w dniach 9–10 czerwca 2014 r.

Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Tom VII

**Redakcja:**

Antoni Kukliński, Jacek Woźniak

**Recenzja:**

dr hab. inż. Krzysztof Skalski, prof. UJ

Publikacja współfinansowana ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach projektu systemowego Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju.



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



**Wydawca:**

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego

Departament Polityki Regionalnej

ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków

Adres do korespondencji:

ul. Raławicka 56, 30-017 Kraków

tel. (+48) 12 299 07 00, fax. (+48) 12 299 07 26

[www.politykarozwoju.obserwatoria.malopolska.pl](http://www.politykarozwoju.obserwatoria.malopolska.pl)

[www.konferencjekrakowskie.pl](http://www.konferencjekrakowskie.pl)

**Opracowanie graficzne i skład:**

Centralne Biuro Projektowe

**Projekt okładki:**

Małgorzata Flis

**Redakcja techniczna:**

Agnieszka Misiaszek-Wylandowska

**Współpraca:**

Jarosław Kostrzewa

**Druk:**

Drukarnia Pasaż

Przy publikowaniu danych z książki *Przyszłość wolności. Wymiar krajowy – regionalny – międzynarodowy* prosimy o podawanie źródła.

ISBN: 978-83-64155-69-7

ISSN (Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju): 2083-8808

Egzemplarz bezpłatny

*Pamięci mojego Taty, Władysława Woźniaka*



## SPIS TREŚCI

Od Redakcji .....	9
-------------------	---

---

### Słowa wstępne

Marek Sowa .....	15
Roman Ciepiela .....	17
Olgięrd Dziekoński <i>Planowanie wobec niepewności świata</i> .....	19
Iwona Wendel <i>Wolność, rozwój, samorządność – rola regionów w kreowaniu i realizacji polityki rozwoju</i> .....	31

---

### Część I: Wolność – przywództwo strategiczne – wizja przyszłości

Roman Galar <i>Wolność i strategię a magma proceduralna</i> .....	43
Bogdan Klich <i>Filary bezpieczeństwa Polski</i> .....	57
Jan Olbrycht <i>Dewaluacja myślenia strategicznego</i> .....	65
Janusz Sepioł <i>Przestrzeń jako przedmiot myślenia strategicznego</i> .....	71
Krzysztof Szczerski <i>Cztery warianty rozwoju – implikacje dla Polski</i> .....	81
Jacek Szlachta <i>Unijna polityka rozwoju – scenariusze prognoz strategicznych do roku 2050</i> .....	93

---

### Część II: Wolność – gospodarka – niezależność

Grzegorz W. Kołodko <i>Demokracja i rozwój</i> .....	113
Bogusław Chrobot <i>Dojmujące poczucie deficytu wolności</i> .....	129
Tomasz G. Grosse <i>W poszukiwaniu europejskiej geoeconomii – przykład kryzysu na Ukrainie</i> .....	145
Robert Gwiązdowski <i>Wolność gospodarcza – najważniejsza z wolności</i> .....	167

<b>Elżbieta Mączyńska</b> <i>System społeczno-gospodarczy – wolność i Ordo</i> .....	177
<b>Witold M. Orłowski</b> <i>Polska – Europa – Rosja: jak wzmacniać siłę gospodarczą naszego kraju?</i> .....	189
<b>Ryszard Petru</b> <i>Kryzys finansowy – większa wolność gospodarcza czy więcej państwa?</i> .....	201
<b>Andrzej Zdebski</b> <i>Czy państwo polskie potrzebuje samorządu gospodarczego?</i> ...	205

---

### **Część III: Wolność – zaufanie – współpraca**

<b>Piotr Sztompka</b> <i>Wolność i solidarność</i> .....	227
<b>Jarosław Górniak</b> <i>Wolność potrzebuje dobrych instytucji</i> .....	235
<b>Grzegorz Jankowicz</b> <i>Lekcja czytania (czyli wolności)</i> .....	241
<b>Krzysztof Mazur</b> <i>Polska jako system pozorowanej partycypacji obywatelskiej</i> ..	249
<b>Tadeusz Pieronek</b> <i>Wolność, ale jaka?</i> .....	267

---

### **Część IV: Wolność – rozwój – samorządność**

<b>Paweł Churski, Robert Perdał, Anna Borowczak</b> <i>Zróżnicowania rozwojowe na poziomie lokalnym a absorpcja środków polityki spójności – wyzwania krajowej polityki rozwoju</i> .....	279
<b>Grzegorz Gorzelak</b> <i>Polityka spójności a rozwój – pierwsze oceny</i> .....	317
<b>Tadeusz Markowski</b> <i>Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania</i> ..	335
<b>Radomir Matczak</b> <i>Co może poprawić efektywność polityk publicznych w regionach?</i> .....	357
<b>Aleksander Noworól</b> <i>Dylematy wolności w gospodarce przestrzennej</i> .....	367
<b>Małgorzata Słodowa-Hełpa</b> <i>Strategie rozwoju – droga ku wolności czy zniewoleniu?</i> .....	383
<b>Marek Szczepański</b> <i>Czy polskie samorządy są gotowe na zmianę modelu finansowania w polityce spójności? Wnioski z praktyki</i> .....	399
<b>Piotr Żuber</b> <i>Jak przygotować się do roku 2020? Wyzwania strategiczne, instytucjonalne i finansowe</i> .....	409
<b>Wykaz Autorów i Uczestników VII Konferencji Krakowskiej</b> .....	423





ANTONI  
KUKLIŃSKI



JACEK  
WOŹNIAK

---

## OD REDAKCJI

Mijająca w 2014 roku rocznica dwudziestu pięciu lat odzyskania niepodległości w sposób szczególny skłania do myślenia, jak najlepiej możemy korzystać z dobrodziejstw wolności w przyszłości. Także, co dziś możemy zrobić, aby być wolnym za dwadzieścia pięć lat? Jak zabezpieczyć naszą wolność? Jaka jest zatem przyszłość wolności?

Przyszłość wolności jest niepewna, przeszłości nie można ocenić jednoznacznie. Mamy słuszne poczucie dumy z tego, co udało nam się osiągnąć w ciągu ostatnich dwudziestu pięciu lat. Zbudowaliśmy demokrację opartą na solidnych fundamentach i stworzyliśmy społeczeństwo obywatelskie. Polska samorządność okrzepła i stała się ważnym filarem państwa, a nasza obecność w Unii Europejskiej przyspieszyła cywilizacyjną modernizację kraju. Nie wszystko jednak napawa nas dumą. Borykamy się z deficytem zaufania, coraz więcej młodych ludzi szuka dobrobytu poza granicami kraju, niemały jest odsetek osób, które czują, że przemiany, jakie dokonały się ćwierć wieku temu, nie poprawiły znacząco ich losu. Myśląc o przyszłości, nie sposób nie zadać sobie pytań: „czy dobrze wykorzystaliśmy dar wolności?”, „czy właściwie dzieliliśmy się nim z innymi?”, „czy nadmiar wolności nie ogranicza wspólnotowości?”, „czy my sami nie jesteśmy zagrożeniem dla naszej wolności?”.

Wciąż aktualne są słowa ks. prof. Józefa Tischnera: „Czy nie stajemy się dziś ofiarami nowego, nieznanego nam dotąd lęku – lęku przed wolnością? Jeszcze nie tak dawno potwierdzaliśmy dzielnie naszą tożsamość

w oporze przeciw gwałtowi, a dziś – odnoszę wrażenie – nie potrafimy spojrzeć w głąb odzyskanej wolności”<sup>1</sup>. Rozważania podjęte przez ks. Tischnera nazywanego *sumieniem „Solidarności”* skłaniają nas do zastanowienia się, czy wolność odzyskana ćwierć wieku temu niejednokrotnie nie dzieli nas zamiast łączyć. „Stawiam jeszcze jedno pytanie w związku z lękiem przed wolnością: czy nie doszło u nas do załamania dialogu między naszą wiarą a myślą współczesną? Czy duch syntezy – ten sam, który przed wiekami stanął u źródeł tomizmu – nie został dziś wyparty przez ducha przeciwieństwa, sporu i odtrącenia”<sup>2</sup> – pytał wybitny myśliciel. Wskazywał, że przekonanie o własnej racji, brak tolerancji dla tych, którzy myślą inaczej, stały się zagrożeniem dla samej wolności.

„Padają groźne oskarżenia pod adresem myśli współczesnej. Skąd się biorą? Nie z wiary! Przy bliższym wejrzeniu okazuje się, że ich źródłem jest szczególny styl myślenia – czasami przedstawiany jako tomistyczny, którego ideą wiodącą jest... wyrzucanie za drzwi. Wyrzuca się za drzwi pytanie, potem wyrzuca się pytającego, w końcu wyrzuca się za drzwi całą współczesność z jej przeklętą wolnością. Czy trzeba mnożyć przykłady? Rozpasanie, to wolność... Korupcja, to wolność... Spory wśród polityków, to wolność... Straszna jest ta wolność” – podkreślał ks. prof. Tischner.

Filozof z goryczą przywoływał słowa Fiodora Dostojewskiego: „Powiadam Ci, zaiste najbardziej męczącą troską człowieka jest to: znaleźć kogoś, komu można by oddać dar wolności, z którym ta nieszczęsna istota się rodzi”<sup>3</sup>. Dlatego w imię wywalczonej wolności, musimy sobie zadawać pytanie o to, co zrobić z tym cennym darem, aby nie stał się „darem nieszczęsnym”.

Koncepcja VII Konferencji Krakowskiej została zbudowana wokół analizy pojęcia wolności w czterech kluczowych dla Polski wymiarach, w relacji do państwa, społeczeństwa, wspólnoty samorządowej i gospo-

---

1. J. Tischner, *Nieszczęsny dar wolności*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1996.

2. *Ibidem*.

3. F. Dostojewski, *Bracia Karamazow. Powieść w czterech częściach z epilogiem*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 1995.

darki. W debacie o przyszłości nie mogło zabraknąć wątków dotyczących myślenia strategicznego. Jaki jest zatem potencjał polskiego myślenia o przyszłości? Czy dysponujemy sprawnymi instytucjami do prowadzenia tych procesów? Czego powinniśmy się nauczyć od innych krajów? Czy możemy mówić o „polskim modelu” myślenia o przyszłości? Wnioskiem z czerwcowej debaty jest konstatacja, że nie można sprawnie programować przyszłości bez strategicznego przywództwa.

Istotna część postawionych pytań koncentrowała się wokół triady: wolność – gospodarka – niezależność. Jedną z zasadniczych kwestii jest, na ile gospodarka jest źródłem autonomii, wolności, a na ile – uwikłań? Dlaczego gospodarka staje się coraz częściej orężem walki geopolitycznej? Autorzy w różny sposób odnosili się do kwestii, jak zbudować silną gospodarkę Polski, aby zwiększyć naszą autonomię w relacjach politycznych.

Parafrazując głośne zawołanie sprzed dwudziestu pięciu lat, można powiedzieć, że nie ma wolności bez zaufania. W publikacji przebija troska o to, jak zatem ograniczyć polskie deficyty zaufania, współpracy, kapitału społecznego. Czy nadmierna wolność jednostki nie ogranicza wspólnotowości i siły naszego państwa? Przykładów dostarcza nieraz nadmiernie szerokie postrzeganie prawa własności, wolności gospodarczej i konsekwencje tego w postaci choćby chaosu polskiej przestrzeni.

W regionalnej debacie nie mogło zabraknąć odniesień do relacji wolność – rozwój – uczestnictwo. Na tym tle podjęto próby udzielenia odpowiedzi na pytania: „jak ważnym potencjałem rozwojowym dla Polski jest samorządność terytorialna?”, „czy aktualnie istnieje potrzeba reformy samorządów terytorialnych?”, „czy istnieje potrzeba reformy modelu planowania rozwoju w naszym kraju?”.

\* \* \*

Konferencje Krakowskie mają wyraźny, indywidualny charakter. Proponują otwartą debatę ekspertów z udziałem publiczności, koncentrującą się na myśleniu o przyszłości, wyzwaniach i scenariuszach rozwoju Polski i jej regionów w kontekście przemian w Europie i zmian globalnych. Każdego

roku podejmują najbardziej aktualne tematy, w duchu twórczej, kontrowersyjnej debaty. Z założenia mają przynosić więcej pytań niż odpowiedzi.

Głównym założeniem VII Konferencji Krakowskiej było sprowokowanie dyskusji, na kanwie refleksji o przyszłości, jak wykorzystujemy naszą wolność. Uwadze Państwa Czytelników pozostawiamy ocenę, na ile zawarte w przedkładanej publikacji tezy pobudzają do refleksji.

Słowa  
wstępne





MAREK SOWA

*Marszałek Województwa Małopolskiego*

---

„Przyszłość wolności” – to hasło VII Konferencji Krakowskiej, które w jednoznaczny sposób nawiązuje do Święta Wolności. W rocznicę dwudziestopięciolecia demokratycznych przemian w Polsce wielokrotnie odwoływaliśmy się do tego, co udało się nam osiągnąć w ostatnim ćwierćwieczu. Mamy powody do dumy. Zbudowaliśmy demokrację opartą na solidnych fundamentach, polska samorządność okrzepła i stała się ważnym filarem państwa. Z kolei nasza obecność w Unii Europejskiej przyspieszyła wielką modernizację kraju.

Warto jednak zastanowić się nad tym, czy dobrze wykorzystaliśmy tę wolność. Wielu uczestników Konferencji Krakowskiej było zgodnych co do tego, że ciągle borykamy się z problemami. Za najbardziej poważny wskazano deficyt społecznego zaufania i brak gotowości do współpracy w imię wspólnego dobra. Jak podkreślił prof. Piotr Sztompka: „Przez ostateczne ćwierćwiecze zbudowaliśmy nowy dom, demokratyczne państwo i kapitalistyczną gospodarkę. Dom ten dobrze wkomponował się w osiedle europejskie, ale wspólnota lokatorów, czyli społeczeństwo obywatelskie, ciągle jeszcze bardzo szwankuje”.

Temat konferencji skłonił nas nie tylko do rozliczeń z przeszłością, ale także do wybiegania myślami w przyszłość. Nie sposób nie zadać sobie pytania: „jak wykorzystać owoce wolności, żeby zapewniły nam dalszy, stabilny rozwój?”. Dlatego podczas naszego spotkania nie mogło zabraknąć pytań o przyszłość Unii Europejskiej, Polski czy regionów. Mamy świadomość

tego, że w obliczu kryzysów politycznych i ekonomicznych idea solidarności niejednokrotnie przegrywa w UE z narodowymi egoizmami. My – Polacy w sposób dobitny musimy jednak przypominać Europie o potrzebie wzajemnego wsparcia. Szczególnie obecnie, kiedy Stary Kontynent musi stawiać czoła tak wielu globalnym wyzwaniom.

Silna gospodarka jest jednym z kluczowych elementów budowania pozycji państw. Niestety bywa również instrumentem walki geopolitycznej, a czasem uwikłania, które ogranicza suwerenność państwa. Ważne więc, abyśmy potrafili właściwie zdiagnozować szanse, jakie daje nam wolność – także w sferze gospodarczej. Pomoże to umiejętnie budować naszą suwerenność oraz silną pozycję w Europie i na świecie.

Rok 2020 często powracał w naszych rozważaniach podczas konferencji – zarówno w kontekście spodziewanych zmian w unijnej polityce spójności, jak i wyzwań dla krajowej oraz regionalnej polityki rozwoju. Już dzisiaj należy szukać odpowiedzi na pytania: „jakie będą motory rozwoju Polski po roku 2020?”, „jak najlepiej wykorzystać instrumenty, które daje nam członkostwo w organizacjach międzynarodowych?”, „czy nasz kraj potrzebuje wspólnej waluty, aby zachować wolność?”, „czy istnieje potrzeba korekty modelu społeczno-gospodarczego państwa?”, „jaki potencjał rozwoju ma samorządność?”.

Odpowiedzi na powyższe pytania szukano właśnie w czasie VII Konferencji Krakowskiej. Jestem przekonany, że propozycje, które padły podczas wspólnych debat, staną się pomocne w kreśleniu scenariuszy rozwoju dla Polski i jej regionów w najbliższej dekadzie.





ROMAN CIEPIELA

*Wicemarszałek Województwa Małopolskiego*

---

Kwestie związane z polityką regionalną, rolą samorządów w budowaniu potencjału rozwojowego Polski są obecne w naszej dyskusji od pierwszej Konferencji Krakowskiej. Nikogo nie trzeba dzisiaj przekonywać, że samorządność jest cennym osiągnięciem dwudziestu pięciu lat naszej wolności.

Samorzady odgrywają coraz większą rolę w codziennym życiu obywateli; zarówno za sprawą decentralizacji państwa, jak i uczestniczenia w podziale środków europejskich. W latach 2014–2020 wzrasta rola województw w zarządzaniu funduszami strukturalnymi. To dowód zaufania ze strony rządu, który uznał, że regiony sprawnie i gospodarnie zarządzają tymi środkami. Z drugiej strony samorząd województwa czuje na sobie odpowiedzialność za wykorzystanie funduszy unijnych. Chcemy, aby były one nie tylko ważnym instrumentem wspierania rozwoju, ale także by wzmacniały więzi społeczne, skłaniały do współpracy z sąsiadami, a nie do rywalizowania o to, komu uda się zdobyć najwięcej dotacji za wszelką cenę. Dlatego w Małopolsce wymyśliśmy narzędzie, które ma zachęcić do współdziałania w nowej perspektywie finansowej. Mamy nadzieję, że Subregionalny Program Rozwoju nie tylko zachęci do współpracy przy ubieganiu się o fundusze unijne, ale także sprawi, że nie dojdzie do rozproszenia środków na projekty mające niewielką siłę oddziaływania w skali subregionu. Mamy świadomość, że z jednej strony ograniczamy nieco wolność w podejmowaniu decyzji służących realizacji

indywidualnych potrzeb, ale równocześnie w ramach tej samej wolności zachęcamy do podejmowania decyzji skłaniających do współpracy i przedkładania dobra wspólnego ponad partykularny interes.

Budując silną pozycję Małopolski, musimy zabiegać o współpracę na wielu płaszczyznach. Dlatego też chcemy wspierać z funduszy unijnych konkretne przedsięwzięcia, które mają szansę stworzyć nowe instrumenty rozwojowe. Duże nadzieje wiążemy z projektem „Małopolska chmura edukacyjna”, który zamierzamy realizować we wszystkich szkołach ponadgimnazjalnych. To narzędzie współpracy szkół z uczelniami wpłynie na zmianę systemu edukacji w Małopolsce.

Potrzebujemy lepszej współpracy przedsiębiorców ze środowiskiem naukowym, bo chcemy, aby gospodarka wiedzy stała się atutem Małopolski. Technologie przyszłości, wpisane do inteligentnej specjalizacji regionu, powinny stać się motorem napędowym regionu. Mamy świadomość tego, że taka koncentracja wsparcia na określonych obszarach to także ograniczenie wolności, ale czynimy to z rozmysłem, aby zapewnić Małopolsce szanse na dynamiczny rozwój w dłuższej perspektywie. Co istotne, chcemy ten model rozwoju, oparty na wybranych, nowoczesnych technologiach, realizować we współpracy z województwem śląskim, z którym wspólnie napisaliśmy *Strategię Rozwoju Polski Południowej do roku 2020*. O zacieśnieniu współpracy i wspólnych projektach rozwojowych rozmawiamy także z województwem podkarpackim oraz słowackimi regionami: Krajem Preszovskim i Krajem Żylińskim. Wierzimy, że efekty tej szerokiej współpracy staną się ważnymi impulsami rozwojowymi nie tylko w skali regionów, ale także Polski i Słowacji.



**OLGIERD DZIEKOŃSKI**

*Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP*

---

## **PLANOWANIE WOBEC NIEPEWNOŚCI ŚWIATA**

Rozważania na temat planowania i niepewności świata należałoby rozpocząć od próby zdefiniowania, na czym w rzeczywistości niepewność świata polega. Wydaje się, że jej źródłem jest przede wszystkim niemożność przewidzenia niektórych zjawisk i konsekwencji procesów gospodarczych czy też społecznych, doświadczanych i obecnych w rzeczywistości osobistej i zbiorowej.

Zagadnienie planowania rodzi pytanie: „po co w ogóle planować, skoro wszystko podlega zmianom i to w sposób nieprzewidywalny?”. Ileż to mieliśmy obietnic, marzeń, oczekiwań, które się nie spełniły? Ilu już mieliśmy fałszywych lub prawdziwych proroków, których przepowiedni nie zauważyliśmy we właściwym czasie? Powstają zatem pytania: „po co w ogóle planować?”. A jeżeli warto planować, kto powinien to robić i dla kogo? Kto powinien z tego korzystać? Jest to bardzo ważna kwestia. Dopiero po uzyskaniu tych informacji możemy sobie odpowiedzieć na pytanie dotyczące sposobu realizacji.

## Niepewność świata – na czym polega?

**Thomas Robert Malthus – teoria przeludnienia (1798).** Zwiększająca się liczba ludności przy ograniczonej podaży ziemi powoduje spadek wydajności pracy w rolnictwie, a co za tym idzie podaż żywności. W rezultacie naturalna regulacja liczby ludności odbywałaby się w sposób skokowy i z towarzyszeniem gwałtownych zjawisk społecznych (głód, choroby, wojny o zasoby). Model ten przestał się sprawdzać w ciągu XX wieku w prawie wszystkich państwach świata na skutek industrializacji i szybkiego wzrostu technologicznego.

**Piramida Maslowa (1943).** Piramida definiuje sekwencję potrzeb od najbardziej podstawowych do potrzeb wyższego poziomu, które aktywizują się dopiero po zaspokojeniu niższych. Piramida potrzeb nie sprawdza się w praktyce. Nie wyjaśnia np. popularności TV w krajach biednych, która jest wyrazem potrzeby dostępu do kultury, informacji, rozrywki; czy też sukcesu sieci komórkowych Afryce i Azji.

**Raport Klubu Rzymskiego – Granice wzrostu (1972)** dowodzący, że dalszy wzrost nie będzie możliwy w związku z wyczerpaniem zasobów naturalnych. Analiza opiera się na założeniu, że dysponujemy stałą ilością zasobów naturalnych, podczas gdy ich zużycie charakteryzuje się wzrostem wykładniczym. Zmiany paradygmatu rozwojowego pod koniec XX wieku sprawiły, że prognozy Raportu okazały się błędne.

**Prognozy demograficzne GUS z początku XXI wieku** dotyczące przewidywanej liczby Polaków, którzy wyemigrują do państw UE po przystąpieniu Polski do Wspólnoty. Szacowano 20-33 tys. osób średniorocznie. W rzeczywistości od 2004 roku z Polski wyemigrowało ok. 2,5 mln osób.



Na czym polega niepewność świata? Przykładem nieskuteczności w przewidywaniu są liczne teorie ekonomiczno-społeczne, zarówno te sprzed kilkuset lat, jak i całkiem nowe, przewidujące przyszłość w oparciu o związki przyczynowo-skutkowe między określonymi zjawiskami, które się ostatecznie nie sprawdziły. Można zacząć od teorii Malthusa, tj. teorii przeludnienia z 1798 roku, która jest ciągle wykładana w szkole i którą niektórzy nadal uważają za słuszną, racjonalną i godną uwagi w rozwoju społeczno-gospodarczym. Inna teoria, tzw. piramida Masłowa, mówiąca o najbardziej zdefiniowanych potrzebach – od podstawowych do wyższych – w tym momencie wydaje się fałszywa, dlatego że np. w biednych krajach mamy do czynienia z wielką popularnością telewizji, a w Afryce i w Azji z popularnością sieci komórkowych. Coś, co wydawałoby się, że jest potrzebą znacznie wyższego rzędu, jest traktowane jako potrzeba pierwotna, zatem być może znowu nasze odczytywanie realiów jest bardzo zawodne. Kolejnym przykładem jest raport Klubu Rzymskiego *Granice wzrostu* (ang. *Limits to Growth*), który mówił, że dalszy wzrost nie będzie możliwy w związku z wyczerpaniem zasobów naturalnych. Jednak zmieniliśmy paradygmat rozwoju – wprowadziliśmy nowe technologie, które tym samym stały się odpowiedzią na przewidywane ograniczenia.

W prognozach demograficznych Głównego Urzędu Statystycznego z początku XXI wieku szacowano, że po przystąpieniu Polski do Wspólnoty Europejskiej z kraju wyjedzie 20–33 tys. osób każdego roku. W rzeczywistości wyjechało ok. 2,5 mln osób. Także ta niepewność naszego otoczenia, niepewność rzeczywistości, narzuca nam pytanie, które postawiono na samym początku wywodu: „czy warto planować strategicznie?”.

Pomimo podanych powyżej przykładów, odpowiedź na to pytanie jest jednoznaczna. Warto planować, ponieważ planowanie umożliwia określenie celu, a zdefiniowanie celu – zaplanowanie racjonalnej strategii jego osiągnięcia i uruchomienia planu działania. Plan działania jest konieczny. Każdy z nas musi dzisiaj – kiedy mówimy o konieczności alokacji zasobów intelektualnych, finansowych, organizacyjnych – budować plan działania. Tego typu plany budowane są zarówno na poziomie korporacji i na poziomie gospodarstwa domowego, jak i na poziomie państw, czy też nawet w wymiarze ponadna-

rodowym, kiedy mówimy o Wspólnocie Europejskiej. Dla przypomnienia, proces przystępowania Polski do Wspólnoty Europejskiej, który był swoistego rodzaju strategią, zawierał całą sekwencję zdarzeń, począwszy od przeglądu prawa pod względem zgodności z *acquis communautaire*, poprzez rozmaitego rodzaju negocjacje, stanowiska negocjacyjne, uzgadnianie treści traktatu akcesyjnego, aż po jego ratyfikację. Ten plan działania pozwolił nam uzyskać przewidywany skutek. Bez zaplanowania daty przystąpienia do Unii Europejskiej Polska do Unii po prostu by nie przystąpiła lub ten proces trwałby o wiele dłużej. Chociaż przez wiele lat oficjalną datą przystąpienia deklarowaną przez polskie władze był rok 2001, to jednak przesunięcie tego terminu o trzy lata nie miało tak fundamentalnego znaczenia, jak sam fakt jego wyznaczenia.

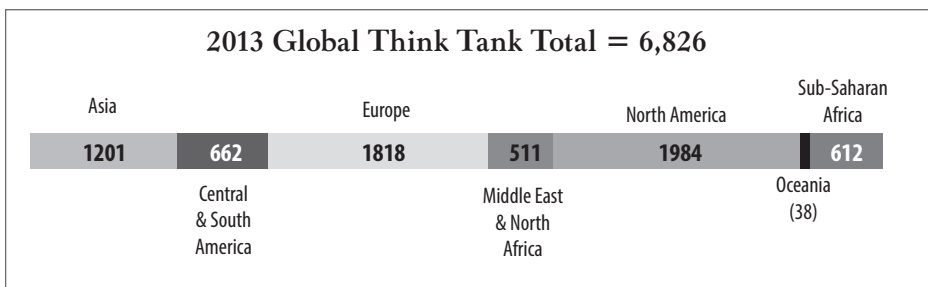
Istnieją liczne przykłady skutecznego planowania, a strategiczne podejście do wyzwań pozwoliło państwom, które osiągnęły sukces gospodarczy, na dokonanie skoku rozwojowego i uniknięcie pułapki średniego dochodu. Efektywna i innowacyjna polityka przemysłowa prowadzona przez Stany Zjednoczone i polegająca na zlecaniu badań rozwojowych w przemyśle, w uczelniach i prywatnych jednostkach badawczych jest zaliczana do jednego z głównych czynników sukcesu tego kraju. Z kolei Finlandia, przeprowadzając głębokie reformy szkolnictwa wyższego i nauki, doprowadziła do powstania wysoko konkurencyjnych uczelni, które efektywnie wspomogły rozwój przemysłu w tym kraju. Izrael świadomie postawił na paradygmat rozwoju, związany z polityką obronną, oparty na nowych technologiach – dzięki wsparciu rynku *venture capital* i rozwojowi komercyjnych technologii powstała jedna z najbardziej innowacyjnych gospodarek w skali globalnej. Korea z kolei, wprowadzając planowy, wieloletni program rozwoju gospodarczego w oparciu o określone dziedziny przemysłu, doświadczyła jednego z najbardziej spektakularnych skoków rozwojowych na świecie.

Jednak planowanie to nie tylko sam mechanizm, ale i infrastruktura – rozmaitego rodzaju instytucje rządowe, instytucje myślenia strategicznego. Wydaje się, że w tym obszarze stoi przed nami największe wyzwanie. Mianowicie w demokratycznym i pluralistycznym społeczeństwie – o wielu poglądach i wielu instytucjach, gdzie zarówno gospodarka, jak i lokacja zasob-

bów podlegają procesom demokratycznym – szczególną rolę odgrywają *think tank*-i. *Global Go to Think Tank index report* wskazywał na charakterystyczne rozłożenie *think tank*-ów w 2013 roku – największa ich liczba istnieje w Stanach Zjednoczonych; drugim obszarem jest Europa; trzecim – Azja.

W niektórych krajach ośrodki te posiadają silnie zinstytucjonalizowane relacje ze strukturami państwowymi. Być może ten mechanizm decyduje o szczególnym, proinnowacyjnym, prorozwojowym położeniu i bardzo dobrze prowadzonej polityce rozwojowej Stanów Zjednoczonych, gdzie w Kongresie przeprowadzane są obowiązkowe „przesłuchania” ekspertów z instytucji *think tank*-ów. Warto też przy okazji zauważyć, że liczba *think tank*-ów w Republice Federalnej Niemiec, związanych zresztą również ze strukturami politycznymi, w sposób szczególny nadaje temu krajowi, decyzjom politycznym i gospodarczym, wielowymiarowego i dostosowanego do realnych potrzeb kształtu. W Niemczech głos *think tank*-ów brany jest też pod uwagę w takich dziedzinach jak polityka zagraniczna. Są to potężne organizacje z siedzibami na całym świecie, np. Fundacja Konrada Adenauera (związana z CDU) czy Fundacja im. Friedricha Eberta (współpracująca z SPD).

Z drugiej strony wśród 25 najważniejszych światowych *think tank*-ów, nie ma żadnego z Polski, mimo że w naszym kraju funkcjonuje około czterdzieści takich ośrodków, m.in. Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Ośrodek Studiów Wschodnich, demos EUROPA, Centrum Stosunków Międzynarodowych.



Źródło: 2013 *Global Go to Think Tank index report* (22.01.2014).

*Think tank*-i służą do budowania strategii, które są później przyjmowane przez gremia decyzyjne, zarówno w sferze polityki, jak i w sferze gospodarki – czy to w skali koncernu, czy też w skali państw lub zespołów państw. Spośród strategii, które pozwalają państwom osiągnąć korzystne rezultaty, warto zwrócić uwagę na bardzo efektywnie prowadzoną w Niemczech strategię *Energiewende*, której celem jest zdobycie przewagi konkurencyjnej w skali globalnej. Z kolei plan rozwoju infrastruktury Wielkiej Brytanii związany jest z tworzeniem odpowiednich instytucji – *Infrastructure UK*, swoistego rodzaju agencji rządowej, która zajmuje się programowaniem i strategicznym planowaniem rozwoju całości infrastruktury w wieloletniej perspektywie finansowej oraz odpowiada za monitorowanie procedur wdrażania tejże strategii, pozwalając Wielkiej Brytanii stać się liderem partnerstwa publiczno-prywatnego (*Public-Private Partnership*, PPP). Warto też zwrócić uwagę na podejście Unii Europejskiej do strategii lizbońskiej, która okazała się nieskuteczna, być może ze względu na tzw. miękki mechanizm wdrażania oraz nową strategię *Europa 2020*, która ma już bardzo jasno określone mechanizmy *benchmarkingu*.

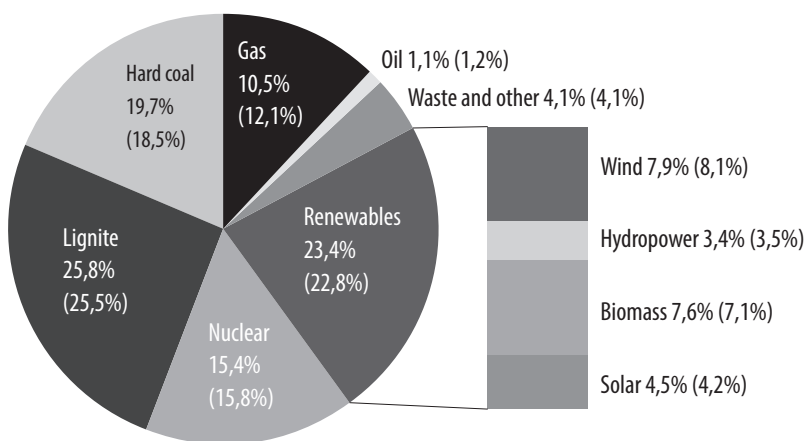
Spójrzmy na polskie strategie z lat 1989–2014 – dotyczące transformacji, bezpieczeństwa, integracji z Zachodem. W pewnym sensie zostały one zwieńczone sukcesem w 2004 roku, a impulsy rozwojowe do dziś są widoczne chociażby w mechanizmach wykorzystania środków unijnych czy przebudowywania struktury kraju w zakresie polityki regionalnej.

Warto również zwrócić uwagę na pewnego rodzaju dylemat, który powstał chociażby w związku z raportem Michała Boniego. Zespół Ministra Boniego w 2009 roku zaprezentował swoją strategię rozwoju kraju *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, jednak pojawiają się wątpliwości, czy strategia bez jasnego planu wdrożeniowego jest w dalszym ciągu strategią. Raport ten został zwieńczony *Długookresową Strategią Rozwoju Kraju 2030*, w lutym 2013 roku przyjętą przez Radę Ministrów. Można zadać sobie pytanie: dlaczego raport *Polska 2030* był przedmiotem szerokiej debaty i wielu emocji w sferze publicznej, natomiast *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju* jest „ukrytą strategią”?



W Unii Europejskiej znane są skuteczne strategie realizacji celu, takie jak niemiecka *Energiewende* – strategia transformacji energetycznej Niemiec, która ma służyć do zbudowania niezależności energetycznej Niemiec z jednej strony, a z drugiej strony udzielić silnego wsparcia przemysłowi wysokich technologii. Jest ona realizowana już od ponad dwudziestu lat, a jej istota polega na bardzo trwałej i ciągłej debacie publicznej. Obecnie dyskusja dotyczy ewentualnej zmiany, jednak bez ingerencji w zasadnicze kierunki i cele. Strategia jest żywa i skuteczna, kiedy jest przedmiotem szerokiej debaty.

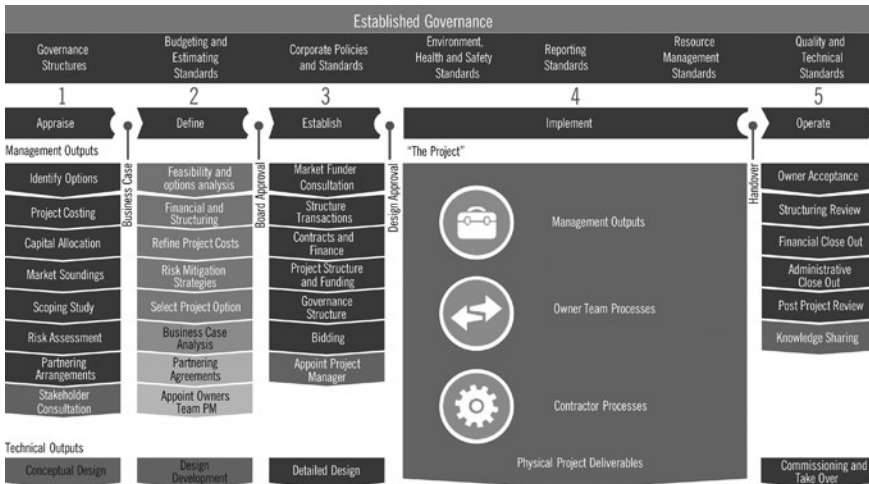
#### Gross electricity generation mix 2013



Źródło: Agora, Energiewende 2013.

Podobnie warto zwrócić uwagę na program Wielkiej Brytanii dotyczący strategii rozwoju infrastruktury, który też jest przedmiotem szerokiej debaty. Cały proces ustalania celów strategicznych – priorytetów inwestycyjnych, sposobu ich realizowania, wyboru tych priorytetów – jest przedmiotem trwałej debaty. Debata, która jest możliwa właśnie przez szerokie zaangażowanie *think tank*-ów.

## Realizacja programu rozwoju infrastruktury w Wielkiej Brytanii



Również strategia Unii Europejskiej *Europa 2020* była przedmiotem szerokiej debaty, która może w nikłym stopniu znalazła swoje odzwierciedlenie w Polsce, ale w wielu gremiach europejskich była dosyć silnie obecna, chociażby poprzez mechanizm Komunikatu Komisji Europejskiej z 2010 roku „*Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*”. Należy wspomnieć, że sposób programowania Unii Europejskiej w obecnej perspektywie finansowej zobowiązuje do wykorzystania elementów tej strategii – poprzez mechanizmy krajowych programów reform i inicjatywy przewodnie przygotowane przez Komisję Europejską, zmusza w pewnym sensie do jej uwzględniania w krajowych programach rozwojowych.

Miejmy nadzieję, że przewidywane efekty tej strategii – również te związane z Polską w zakresie naszej nowej perspektywy finansowej, tj. gospodarka bazująca na wiedzy, niskoemisyjna, promująca przyjazne środowisku technologie, oszczędne gospodarowanie zasobami, miejsca pracy zachowujące dbałość o stabilność i spójność społeczną – będą mogły pozytywnie funkcjonować. Proszę zwrócić uwagę, że zakładane wskaźniki ogólne *Europy 2020* i wskaźniki dla naszego kraju pokazują stojące przed nami wyzwania.

Warto również pamiętać o tym, że co roku będziemy musieli przedstawiać sprawozdania opisujące, jakie kroki zostały podjęte na rzecz osiągnięcia krajowych celów strategii *Europa 2020*. Z pewnością będzie to inspiracja do debat publicznych, do szeroko zakrojonej rozmowy o tym, gdzie jesteśmy, co zrobiliśmy i jakiego rodzaju rezultaty możemy osiągnąć.

Wskaźniki ogólne *Europa 2020* i wskaźniki dla Polski

Cele strategii <i>Europa 2020</i>	Europa	Polska
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata	75 proc.	71 proc.
Inwestycje w B+R jako udział w PKB	3 proc.	1,7 proc.
Cele (w proc.) w zakresie klimatu (ograniczenie emisji CO <sub>2</sub> /OZE/zwiększenie efektywności energetycznej)	20/20/20 (368 mln ton)	14/15,48/14 mln ton
Liczba osób przedwcześnie kończących naukę szkolną/udział młodzieży zdobywającej wyższe wykształcenie	10 proc./40 proc.	4,5 proc./45 proc.
Zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem	o 20 mln	o 1,5 mln

Mówiąc o strategii, mówimy o dużej grupie osób, które z nią są związane. Powstaje zatem pytanie: „w jaki sposób te osoby mogły i powinny mieć szansę bycia wysłuchiwanych?”. Warto zwrócić uwagę, że w *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) zaproponowano centrum dla tzw. wspólnoty MIT, dla wspólnego działania, czyli tego, co można nazwać wspólnym „zdrowym rozsądkiem” (*common sense*). Celem MIT jest kształcenie studentów i prowadzenie badań podstawowych silnie zorientowanych na praktyczne potrzeby społeczne, czemu służy również *MIT Technology Review*.

W dobie najnowszych technologii naukowcy, wyposażeni w programy do gromadzenia i analizowania danych, przeszukują artykuły prasowe, publikacje *online*, statusy na portalach społecznościowych. W ten sposób „przewidują” przyszłość – np. program naukowców Microsoftu i Izraelskiego Instytutu Technologicznego Technion w Hajfie może być wykorzystywany

do prognozowania wydarzeń z polityki czy gospodarki. Z kolei CIA współfinansuje prace nad algorytmem przewidywania przyszłości firmy Recorded Future, która dzięki gromadzonym danym tworzy „sieć” połączeń między ludźmi, wydarzeniami i miejscami. Programiści z Uniwersytetu Birmingham na podstawie położenia telefonu komórkowego i aktywności znajomych wpisanych w książkę telefoniczną prognozują naszą lokalizację następnego dnia, co może pomóc np. reklamodawcom. Technologia przewidywania przyszłości ma zastosowanie także w bardziej codziennych sprawach – np. Google analizując zapytania we własnej wyszukiwarce, tworzy mapy zachorowań na gripę.

Prognozy te pozostawiają oczywiście spory margines błędu, ale na pewno mogą pomóc w formułowaniu strategii na poziomie życia codziennego jednostki, działania biznesowego, czy też na poziomie państwa. Być może jako społeczeństwo mamy więcej zdrowego rozsądku i więcej racjonalności – trzeba to analizować i w pewien sposób spożytkować. Dlatego też warto w większym stopniu korzystać z formuły debaty publicznej – pewne zjawiska czy pewne propozycje muszą być odzwierciedlone i muszą znaleźć możliwość zostania tematem rozmowy.

Jednocześnie proszę zwrócić uwagę, że w Polsce kultura rozmowy nie jest bardzo powszechna. W Polsce mamy raczej kulturę swego rodzaju rozkazu, czyli mimo że jesteśmy społeczeństwem niesłuchanie zdemokratyzowanym i obywatelskim, to jednak mamy zakorzenione w niektórych obszarach społecznych, w niektórych miejscach kraju przekonanie: „Po co my się mamy męczyć? Oni wiedzą lepiej, niech oni za nas decydują”. Wydaje się, że oddawanie władzy, którą każdy z nas ma, i swojego zdrowego rozsądku na rzecz innych, jest pewnego rodzaju pułapką współczesnego technokratyzmu, pułapką współczesnego „neo-oświecenia” – przyjmujemy, że eksperci wiedzą lepiej, a my się na tym po prostu nie znamy. Wydaje się, że przełamanie tego przekonania i przejście w formułę „to my jesteśmy ekspertami do spraw rozwoju naszej przyszłości” powinno być pewnego rodzaju paradygmatem w naszym dalszym myśleniu o naszym losie.

## Strategia dla Polski – polityka przemysłowa?

### Konieczna zmiana paradygmatu polityki przemysłowej:

- Kancelaria Prezydenta RP już dwa lata temu podjęła działania w celu wzmocnienia współpracy w zakresie polityki przemysłowej w ramach Trójkąta Weimarskiego.
- Ich zwińczeniem **była organizacja w Krakowie międzynarodowej konferencji w ramach przemysłowego Trójkąta Weimarskiego.**
- Gospodarki Polski, Niemiec i Francji stanowią prawie 40 proc. PKB Unii Europejskiej. Są to także kraje o wysokim udziale przemysłu w PKB (20, 24 i 12 proc.).
- Gospodarka polska intensywnie uczestniczy w Globalnych Łańcuchach Wartości, partycypując w wymianie międzynarodowej.
- Należy **zdynamizować wzrost sektorów wysokich i średniozaawansowanych technologii.**
- Niezbędnym do tego czynnikiem będzie **wzmocnienie kapitału intelektualnego i społecznego oraz zasobów know-how w przedsiębiorstwach.**
- Tylko w ten sposób polska gospodarka będzie w stanie wytworzyć i przechwycić większą część wartości dodanej globalnej gospodarki.

„Jeśli nie przyspieszymy reform, Polska – dzisiaj w rozwoju – trwale spowolni. Od nas zależy, czy nadamy państwu polskiemu impet, który umożliwi intensywny rozwój, a przede wszystkim nada polskiej wolności nową jakość i otworzy szansę na sukces Drugiemu Pokoleniu Polskiej Wolności w kolejnych dwudziestu pięciu latach”. Proszę Państwa, nie bez kozery pozwoliłem sobie zacytować fragment wystąpienia Pana Prezydenta Bronisława Komorowskiego wygłoszonego na posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego 4 czerwca 2014 roku. To od nas będzie zależało, w jaki sposób potrafimy tę zbiorową mądrość wykorzystać – np. poprzez politykę przemysłową dla Polski, o której dyskutowaliśmy w Krakowie w lutym tego roku, mówiąc o potrzebie dynamizowania wzrostu sektora wysoko- i średniozaawansowanych technologii, a także o kapitale intelektualnym.

Parafrazując profesora Antoniego Kuklińskiego i jego *Quo Vadis Polonia?*, należy znaleźć odpowiedź na pytania: „jak chcemy myśleć o przyszłości?”, „czy chcemy kształtować przyszłość, czy ją tylko przewidywać?”. Mamy tutaj czytelne dylematy: rozwój wobec stagnacji – dylemat *stricte* polityczny, ale również dylemat każdego gospodarstwa domowego; orientacja strategiczna

wobec dryfu populistycznego i problem zagrożeń zaniechania. Lęk przed wyborem przyszłości uniemożliwia myślenie o strategii jej osiągnięcia.

Wydaje się, że mamy swoistego rodzaju paraliż systemu myślenia strategicznego w Polsce, m.in. ze względu na utylitarność związaną z Unią Europejską, gdzie pojawia się „pokusa” marnowania środków. Istnieje też zagrożenie polegające na dualizacji polskiego społeczeństwa, państwa i gospodarki – mamy społeczeństwo proinnowacyjne i nowoczesne, gotowe do zmian i do podjęcia ryzyka, oraz społeczeństwo, które będzie broniło swojego *status quo* (ryzyko luki oddzielającej społeczeństwo proinnowacyjne i antyinnowacyjne). Pytanie, kim będzie klasa polityczna w takim społeczeństwie? I dla kogo?



IWONA WENDEL

*Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju*

---

## WOLNOŚĆ, ROZWÓJ, SAMORZĄDNOŚĆ – ROLA REGIONÓW W KREOWANIU I REALIZACJI POLITYKI ROZWOJU

Polska stworzyła mocne fundamenty rozwoju poprzez konsekwentne zmiany polityczne, społeczne i gospodarcze, które dokonały się w naszym kraju w czasie dwóch ostatnich dekad. Reforma terytorialna kraju doprowadziła do wzmocnienia samorządów, czyniąc je rzeczywistym i wymagającym partnerem w kreowaniu i realizacji polityki rozwoju. Członkostwo w Unii Europejskiej umożliwiło przyspieszenie wzrostu gospodarczego oraz ugruntowanie przemian rynkowych. Nauczyliśmy się skutecznie wykorzystywać na rzecz rozwoju kraju i województw środki dostępne w ramach polityk unijnych. Co ważne, mamy własną politykę rozwoju, której fundusze europejskie są ważną częścią, ale nie dominującą, bo stanowią ok. 30 proc. wydatków strukturalnych ogółem. Niemniej jednak są one katalizatorem zmian.

### **Efekty integracji europejskiej**

Środki unijne stały się ważnym czynnikiem zmniejszenia **różnic w poziomie rozwoju** między Polską a UE. W latach 2004–2012 dystans pomiędzy Polską

a średnią UE-27, mierzony PKB na mieszkańca, wyraźnie zmalał – o ponad 17 pkt. proc., z czego ok. 1/4 zawdzięczamy projektom dofinansowanym z polityki spójności. Polska znalazła się w grupie nowych krajów członkowskich o najszybszym tempie zbliżania się do poziomu rozwoju UE. Dzięki funduszom unijnym mamy szansę osiągnąć w 2020 roku poziom PKB *per capita* sięgający 75–80 proc. średniej unijnej.

Dystans w poziomie rozwoju gospodarczego dzielący polskie regiony od średniej UE-27 stopniowo się zmniejsza, a wykorzystanie funduszy unijnych w tym pomaga, chociaż trzeba przyznać, że proces ten przebiega nierównomiernie. W grupie dwudziestu regionów nowych krajów członkowskich o najszybszym tempie konwergencji z UE w latach 2004–2010 znalazło się aż dziewięć polskich województw, na czele z mazowieckim, dolnośląskim, śląskim i wielkopolskim.

Dzięki unijnym funduszom polska gospodarka stała się **bardziej innowacyjna i konkurencyjna**, a w konsekwencji elastyczniej reaguje na gwałtowne zmiany w gospodarce globalnej. Podmioty gospodarcze, wspierane środkami unijnymi w zakresie inwestycji i kapitału ludzkiego, coraz skuteczniej konkurują na rynkach międzynarodowych i to nie tylko poprzez niższe koszty produkcji, ale w coraz większym stopniu poprzez innowacyjne produkty i promowanie polskich marek. Badania wskazują, że największy wpływ funduszy europejskich na stopę inwestycji obserwowaliśmy w latach 2007–2012. Regiony wyżej rozwinięte i obszary metropolitalne przyciągały większy kapitał inwestowany nie tylko w usługi, ale i w przemysł.

W efekcie wdrażania programów operacyjnych nastąpił niemal trzykrotny wzrost liczby jednostek prowadzących działalność badawczo-rozwojową (B+R). Ponad 9,1 tys. przedsiębiorstw uzyskało wsparcie w zakresie inwestycji, a w zakresie wdrożenia prac B+R – ponad 700. Sprzedaż nowych produktów lub usług rozpoczęło 1,4 tys. małych i średnich firm.

Od 2004 roku znacznie poprawiła się **dostępność transportowa**, zarówno w układzie międzynarodowym, jak i regionalnym. Dzięki dofinansowanym z UE inwestycjom zbudowano lub zmodernizowano łącznie ponad 2,1 tys. km dróg ekspresowych i autostrad oraz blisko 13 tys. km dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych. Skrócił się czas przejazdów do Warszawy oraz



pozostałych miast wojewódzkich. Poprawił się również stan techniczny infrastruktury kolejowej. Długość wybudowanych i przebudowanych w latach 2004–2013 linii kolejowych wyniosła około 2,3 tys. km, a odsetek torów, na których pociągi mogą rozwijać prędkość powyżej 120 km/h zwiększył się z 5 proc. w 2003 roku do 23,5 proc. w 2012 roku. Najszybciej rozwijającą się gałęzią transportu był transport lotniczy. Liczba odprawionych pasażerów wzrosła z 7,1 mln osób w 2003 roku do 24,4 mln w 2012 roku, przy czym kluczowym efektem realizowanych projektów było zwiększenie przepustowości portów lotniczych. Znacząco poprawiła się również infrastruktura portów morskich, które z roku na rok zwiększają swoją pozycję konkurencyjną w Europie, co ma szczególne znaczenie w kontekście rozwoju korytarza transeuropejskiego Bałtyk–Adriatyk. Od 2005 roku obserwujemy boom inwestycyjny w obszarze komunikacji miejskiej, który jest efektem dostępności funduszy unijnych oraz przypisania transportowi publicznemu ważnej roli w strategiach transportowych

Postępy odnotowaliśmy też w **energetyce i ochronie środowiska**. W ciągu ostatnich dziesięciu lat udział energii odnawialnej wzrósł do 10,4 proc. w produkcji energii. Liczba miast obsługiwanych przez oczyszczalnie ścieków zwiększyła się w latach 2004–2012 o 63 i wynosi 903. Dotacje przyznawane na realizację projektów w zakresie gospodarki wodno-ściekowej w latach 2004–2013 przyczyniły się do budowy oraz modernizacji prawie 36 tys. km sieci kanalizacyjnej i 12 tys. km sieci wodociągowej. W tym okresie wybudowano, rozbudowano oraz zmodernizowano 683 oczyszczalnie ścieków komunalnych.

Inwestowanie funduszy europejskich wpłynęło też pozytywnie na **rynek pracy**. Szacuje się, że w latach 2004–2012 liczba pracujących w Polsce wzrosła o 14,5 proc. (tj. o prawie 2 mln osób), co oznaczało jeden z najwyższych przyrostów w tym obszarze w krajach UE. Badania przeprowadzone w oparciu o dwa modele makroekonomiczne pokazują, że efektem realizacji inwestycji współfinansowanych w ramach polityki spójności w latach 2004–2013 był wzrost liczby pracujących w wieku 20–64 lat o około 800 tys. osób. W grupie dwudziestu regionów nowych krajów członkowskich poziomu NUTS-2 (któremu w Polsce odpowiadają województwa) o największym wzroście

wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat znalazło się aż czternaście polskich województw. W czołówce rankingu są zarówno regiony małe i słabiej rozwinięte (lubuskie i opolskie), jak i wysoko rozwinięte – dolnośląskie, mazowieckie i śląskie.

Działania z zakresu aktywizacji zawodowej, przeciwdziałania bezrobociu i integracji społecznej prowadzone w latach 2004–2013 przyczyniły się do zmniejszenia zjawiska ubóstwa, co obrazuje spadek poziomu zagrożenia ubóstwem z 20,5 proc. w 2004 roku do 17,1 proc. w 2012 roku.

Inwestycje unijne poprawiły też **dostęp do edukacji** i miały wpływ na jej jakość na wszystkich etapach kształcenia – od przedszkola po poziom akademicki. Odsetek dzieci w wieku 3–5 lat uczęszczających do przedszkoli wzrósł z 36,2 proc. w 2003 roku do 69,7 proc w 2012 roku. Wiele szkół zostało skomputeryzowanych i uzyskało dostęp do Internetu, a nauczyciele przeszli niezbędne szkolenia informatyczne. Środki europejskie wsparły również reformę systemu kształcenia zawodowego, nastąpiła modyfikacja podstawy programowej szkół zawodowych, wzbogacono ją o staże i praktyki zawodowe. Także studenci korzystali z funduszy unijnych. Dzięki programom stypendialnym dla tzw. kierunków zamawianych systematycznie wzrasta liczba aplikujących na kierunki matematyczne, techniczne i przyrodnicze. Oznacza to zasilenie gospodarki dobrze wykształconymi kadrami – absolwentami specjalności poszukiwanych na rynku pracy.

Istotne zmiany można zauważyć w **służbie zdrowia**. Inwestycje w tym obszarze obejmowały m.in. zakup ambulansów, wyposażenie przychodni i oddziałów szpitalnych, modernizację ośrodków medycznych. Utworzonych zostało 95 nowych jednostek, głównie w ramach systemu ratownictwa medycznego.

Zwiększyła i wciąż zwiększa się też atrakcyjność turystyczna Polski – wybudowanych lub przebudowanych zostało ponad 10 tys. km **szlaków turystycznych**. Odzyskano również wiele cennych i interesujących miejsc **kultury** zniszczonych m.in. w czasie II wojny światowej i w czasach powojennych. Znaczna część tych obiektów przyciąga turystów polskich i zagranicznych nie tylko ofertą, ale też ciekawą architekturą.

## **Aby rozwój był trwały**

Strategia wykorzystania funduszy europejskich w Polsce opiera się na założeniu, że pieniądze unijne stanowią wsparcie dla działań rozwojowych podejmowanych z krajowych środków publicznych. Dlatego też w perspektywie 2014–2020 będą one inwestowane przede wszystkim w obszary wskazane w **Strategii Rozwoju Kraju 2020**. Fundusze UE będą więc wspierały konkurencyjność i innowacyjność gospodarki oraz wzmacniały aktywność zawodową społeczeństwa. Zainwestujemy również w spójność społeczną i terytorialną, tworząc podstawy do uczestniczenia wszystkich grup społecznych w procesach rozwojowych. W mniejszym zakresie dofinansowane zostaną działania na rzecz sprawności państwa, m.in. po to, by stworzyć przyjazne otoczenie regulacyjne. Jak wskazane cele będą osiągane, precyzuje dziewięć tzw. strategii zintegrowanych.

Na poziomie regionalnym podstawę działań rozwojowych stanowią przygotowywane przez samorzządy **strategie rozwoju województw**, które wskazują kierunki i priorytety rozwojowe regionów. Dla niektórych obszarów, np. Polska Wschodnia, Polska Zachodnia czy Południowa przygotowano także **strategie ponadregionalne**.

Dodatkowe środki z UE mają stać się kołem zamachowym naszej gospodarki – pobudzić przedsiębiorczość i innowacyjność, dać ludziom nowe szanse i możliwości na długie lata – wtedy, gdy fundusze unijne nie będą dostępne dla Polski w takiej ilości.

## **Większa odpowiedzialność samorządów województw**

Odpowiedzialność za politykę rozwoju spoczywa zarówno na władzach krajowych, jak i regionalnych i lokalnych. Biorąc pod uwagę wielość zadań, które realizują samorzządy, to właśnie one w coraz większym zakresie są włączane w procesy zarządzania rozwojem. Regionalne potrzeby i potencjały zdecydowanie lepiej widać z poziomu samorządu niż z Warszawy. JST mogą więc podejmować trafniejsze decyzje, w co bardziej opłaca się zainwestować. Trzeba

tylko odpowiedzieć sobie na pytanie: „gdzie jesteśmy dziś i gdzie chcemy być za dziesięć lat?”. Regiony muszą określić swoje przewagi konkurencyjne na podstawie analizy wewnętrznego potencjału, ale także ze świadomością słabych stron i ograniczeń.

Odpowiedź na to pytanie jest kluczowa, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że samorządy regionalne będą zarządzały blisko 40 proc. środków polityki spójności. Przekłada się to bezpośrednio na alokację regionalnych programów operacyjnych, sięgającą 31,3 mld euro. To duża szansa dla województw, ale i wyzwanie. Jak zaplanować inwestycje i jak wykorzystać środki finansowe, by region rozwijał się jak najlepiej? Większa decentralizacja to większa odpowiedzialność marszałków za osiągnięte efekty.

Samorządy, podobnie jak dotychczas, będą także jednym z głównych beneficjentów pomocy unijnej, wykorzystując blisko 30 proc. dostępnych środków. Skorzystają nie tylko z programów regionalnych, ale również z krajowych.

## W co będziemy inwestować?

Środki unijne będą inwestowane we wszystkie jedenaście celów tematycznych wskazanych w rozporządzeniach unijnych. Za kluczowe możemy uznać pierwsze cztery cele, tj. badania, rozwój i innowacje; technologie informacyjno-komunikacyjne; podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw oraz gospodarkę niskoemisyjną. Łącznie trafi na nie ze wszystkich programów operacyjnych ponad 50 proc. alokacji przyznanej Polsce.

Fundusze europejskie mają przyczynić się do **tworzenia innowacyjnych rozwiązań** i, co szczególnie istotne, wykorzystywania efektów badań naukowych w przedsiębiorstwach. Środki będą przeznaczane na działania podnoszące **konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw**, ale także na większą komercjalizację prac badawczo-rozwojowych w praktyce gospodarczej. Zgodnie ze strategią *Europa 2020*, Polska do 2020 roku powinna osiągnąć 1,7 proc. PKB nakładów na badania i rozwój, przy większym zaangażowaniu

przedsiębiorców. Dziś w tym obszarze inwestujemy więcej środków publicznych niż prywatnych, dlatego też konieczne jest odwrócenie proporcji.

Część środków przeznaczonych zostanie na zapewnienie **bezpieczeństwa energetycznego** oraz efektywność energetyczną, co wiąże się ze zmniejszeniem energochłonności gospodarki oraz większym wykorzystaniem energii odnawialnej. Wskaźnik europejski do osiągnięcia w tym obszarze to 15 proc. udziału tego typu energii w produkcji energii ogółem.

Konieczne będzie też dokończenie budowy nowoczesnej i kompletnej **sieci transportowej** – szczególnie dróg znajdujących się w sieci TEN-T, ale także dróg dołączających do tej sieci inne obszary, takie jak miasta subregionalne i obszary o najniższej dostępności transportowej. Zmniejszeniu emisji dwutlenku węgla służyć będą inwestycje m.in. w niskoemisyjny transport miejski.

Kolejny plac budowy to **sieci szerokopasmowego dostępu do Internetu**. 44 tys. km światłowodów wkrótce oplecie Polskę. To sieć szkieletowa i dystrybucyjna, dlatego konieczne są inwestycje w sieć dostępową. W najbliższych latach środki europejskie będą angażowane również i w tym obszarze.

Wsparcie otrzymają inwestycje w ochronę i poprawę stanu **środowiska naturalnego**, np. oczyszczalnie ścieków czy projekty dotyczące gospodarowania odpadami. Ze środków unijnych wsparte zostaną inicjatywy pozwalające na wypełnienie wymogów dyrektywowych (dyrektywa wodna i odpadowa).

Konkurencyjne przedsiębiorstwa potrzebować będą wysoko wykwalifikowanych pracowników, stąd finansowanie z funduszy europejskich poprawy jakości i zwiększenia dopasowania do potrzeb rynku pracy **edukacji, w szczególności wyższej i zawodowej**. W praktyce oznacza to, obok ulepszania programów nauczania, doskonalenia nauczycieli i poprawy warunków kształcenia, także zwiększenie współpracy pomiędzy szkołami i uczelniami a przedsiębiorcami.

Fundusze europejskie będą wspierały działania na **rynku pracy**. Trafia one przede wszystkim do tych grup, które są **w szczególności trudnej sytuacji** – młodzieży rozpoczynającej aktywność zawodową, kobiet powracających do pracy po urloпах macierzyńskich i wychowawczych oraz osób powyżej 50. roku życia. Oczywiście do każdej z tych grup skierowana będzie inna oferta,

bo też inne są ich potrzeby. Przykładowo, lepsze przygotowanie do zawodu ułatwi start młodzieży, zaś żłobki i przedszkola pomogą kobietom godzić życie prywatne i zawodowe.

Wyrównywaniu szans służyć będą inicjatywy mające na celu **zwiększenie dostępności do dobrej jakości usług publicznych** – opieki zdrowotnej, kultury czy edukacji. Wsparcie uzyskają również inwestycje w dziedzictwo kulturowe.

Katalog działań, które zostaną sfinansowane ze środków unijnych jest bardzo duży, aczkolwiek zakładamy dużą koncentrację interwencji w poszczególnych obszarach. Duże są też wynegocjowane środki – przeszło 82 mld euro. Jeśli mamy wykorzystać najbliższe lata na to, by zainwestować w trwałe przewagi gospodarcze, musimy wybierać. **Wolność w kreowaniu polityki rozwoju musi być więc ograniczona efektywnością podejmowanych działań.** Ta zasada w szczególności dotyczy działań finansowanych ze środków europejskich.

## Na co wydamy mniej środków?

Potrzeby inwestycyjne są w Polsce duże, jednak nie każde działanie można nazwać inwestycją, a w szczególności inwestycją uruchamiającą procesy rozwojowe. Dlatego też planując i realizując politykę rozwoju oraz wdrażając fundusze europejskie, trzeba właściwie ocenić, które obszary będą kluczowe dla szybkiego wzrostu gospodarczego w przyszłości.

Zmieniają się zasady dotyczące m.in. **finansowania dróg lokalnych**. Tego typu inwestycje otrzymają dofinansowanie wyłącznie pod określonymi warunkami – jako element lokalnego planu rewitalizacji, planu mobilności miejskiej, planu niskoemisyjnego czy strategii ZIT (Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych). Drogi lokalne będą mogły być sfinansowane, gdy zapewnią konieczne bezpośrednie połączenia z siecią TEN-T, przejściami granicznymi, portami lotniczymi, morskimi, terminalami towarowymi, centrami lub platformami logistycznymi. Określone zostały limity górne dla inwestycji w drogi lokalne – nie więcej niż 15 proc. alokacji na regional-

ne programy operacyjne przeznaczonej na transport drogowy. W ramach inwestycji w zakresie rewitalizacji i mobilności miejskiej wydatki na drogi lokalne muszą stanowić mniejszość wydatków.

**Inwestycje w sektorze zdrowia** będą musiały wynikać z planu działań przygotowanego przez komitet sterujący, który zajmie się koordynacją przedsięwzięć z udziałem środków unijnych w tym obszarze. Przy czym podstawową zasadą jest bazowanie na istniejącej infrastrukturze i jej lepsze dopasowanie do potrzeb regionalnych. Nie będzie więc możliwe finansowanie budowy nowych obiektów w sektorze zdrowia. Podobnie zresztą jak w kulturze.

Bardzo skoncentrowane będą **działania na rzecz B+R**, zarówno w zakresie infrastruktury, jak i prowadzonych badań. Tutaj również zamierzamy bazować na powstałych w obecnej perspektywie obiektach. Znacznie ograniczona została możliwość finansowania badań – koncentrujemy się na badaniach stosowanych, muszą one wpisywać się w inteligentne specjalizacje. Bardzo wielkie pieniądze zostały zainwestowane w infrastrukturę badawczą w latach 2007–2013, w związku z tym wsparcie skoncentrujemy na inwestycjach wpisanych na Polską Mapę Drogową Infrastruktury Badawczej.

Inwestycje w zakresie **gospodarki wodno-kanalizacyjnej oraz gospodarki odpadami** będą ukierunkowane przede wszystkim na realizację zobowiązań Polski wynikających z dyrektyw unijnych.

\* \* \*

Musimy zacząć się przyzwyczajać już teraz do myśli, że budżet unijny po 2020 roku nie będzie dla Polski już tak hojny jak obecny. Dlatego też najbliższe lata są kluczowe w kontekście wykorzystania ostatniej tak dużej puli środków finansowych w taki sposób, byśmy w kolejnej dekadzie mogli cieszyć się szybkim rozwojem, który będzie finansowany z krajowych środków publicznych oraz, w coraz większym zakresie, prywatnych.

Większa niż obecnie część funduszy unijnych trafi do beneficjentów poprzez zwrotne instrumenty finansowe, tak aby móc wielokrotnie obracać

pieniężmi na rozwój. Doświadczenia ostatnich lat wykazały, że są one efektywnymi narzędziami polityki regionalnej.

Szczególnym wyzwaniem stojącym przed samorządami w nowej perspektywie będzie wykorzystanie rozwiązań pozwalających na kreowanie rozwoju, wykraczające poza granice administracyjne gmin czy też województw. Chodzi tutaj w szczególności o planowanie działań rozwiązujących problemy miast i otaczających je gmin. Wymaga to wypracowania mechanizmów współpracy między różnymi samorządami, ale przede wszystkim umiejętności szukania wspólnych, satysfakcjonujących wszystkich rozwiązań.



# Część I

## Wolność – przywództwo strategiczne – wizja przyszłości





PROF. DR HAB. INŻ. ROMAN GALAR

*Dolnośląska Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach*

---

## WOLNOŚĆ I STRATEGIE A MAGMA PROCEDURALNA

### Wprowadzenie

Wolność indywidualna i myślenie strategiczne mają w naszej kulturze bardzo pozytywne konotacje. Kojarzą się z postępowaniem, tym rodzajem postępu, który w dwu ostatnich stuleciach niebywale podniósł standardy życia ludzi Zachodu. Obecnie jednak nie tak łatwo o przekonujące przykłady zarówno konstruktywnego wykorzystania wolności, jak i owocnych strategii rozwoju.

Właściwie dlaczego? Co takiego wypchnęło wolność z przestrzeni publicznych do gett obyczajowych i rocznicowych liturgii? Są podstawy, aby sądzić, że przyszłość może oceniać nasze czasy jako okres, w którym podjęto próbę realizacji utopii proceduralnej. To właśnie może być główną przyczyną, dla której Zachód traci globalne przywództwo i pogrąża się w stagnacji.

Moja wypowiedź składa się z dwu części. Najpierw spróbuję naszkicować swój pogląd na związek między wolnością a strategiami i procedurami. Następnie, na tej podstawie, staram się odpowiedzieć na pytania postawione przez organizatorów uczestnikom panelu *Wolność – przywództwo strategiczne*

– *wizja przyszłości*<sup>1</sup>. Prezentuję opinie własne. Zrezygnowałem z możliwych odniesień literaturowych, bo rozsadziłyby ramy tej krótkiej wypowiedzi.

## Wolność

Dość powszechnie uważa się, że przewaga konkurencyjna Zachodu wynikała z większego niż w innych cywilizacjach znaczenia wolności. Kluczowe role odegrały tu zarówno chrześcijańska wolna wola, jak i liberalna wolność inicjatyw. Efektem była lawina innowacji składająca się na rewolucję naukowo-techniczną. Przyniosła ona ludom Zachodu bezprecedensowy wzrost bogactwa i wywindowała poziom konsumpcji do absurdalnych właściwie rozmiarów.

Użyteczność wolności trudno dziś pojąć, bo uwagę przyciąga raczej łatwiejsza do pojęcia i bardziej natychmiastowo opłacalna perfekcja. Praktycznie perfekcja oznacza trzymanie się szczytu rozpoznanych akurat możliwości.

Wolność oznacza natomiast możliwość woluntarystycznego dokonywania zmiany – moderowaną w zasadzie przyzwoitością i zdrowym rozsądkiem. W sytuacji dalekiej od doskonałości może to być zmiana na lepsze, na gorsze, lub bez istotnego znaczenia. W sytuacji bliskiej perfekcji będzie to jednak, prawie zawsze, zmiana na gorsze...

Jak w takim razie zrozumieć, dlaczego dominująca wciąż w świecie cywilizacja Zachodu ma swoje korzenie w dążeniach do wolności raczej niż doskonałości? Potencjał wolności można metaforycznie objaśniać, dzieląc postęp na trzy kategorie:

- dochodzenie do szczytu istniejących możliwości (ulepszenia),
- przejście na wyższy, rozpoznany już przez innych, szczyt możliwości (modernizacja imitacyjna),
- odnajdywanie lepszych od znanych dotąd przestrzeni możliwości (postęp przełomowy).

---

1. VII Konferencja Krakowska „Przyszłość wolności. Wymiar krajowy – regionalny – międzynarodowy”, Kraków, 9–10 czerwca 2014.

Dwa pierwsze rodzaje postępu są dość oczywiste i przynoszą wymierne korzyści. Mają jednak charakter przejściowy, bo wygasają po osiągnięciu dostępnego szczytu możliwości (pułapka perfekcji). Z zastoju może wyrwać jedynie postęp przełomowy, który można interpretować jako odkrycie drogi do wyższego szczytu możliwości (np. od pary do elektryczności).

Otóż:

- Bez wolności nie da się odnaleźć i przejść „siodeł” prowadzących do wyższych szczytów możliwości (przejściowo musi być gorzej). Konieczna jest swoboda eksperymentowania i gotowość do tolerowania błędów (analogia do ewolucji: losowe mutacje i miękka selekcja).
- Procedury mają gwarantować przewidywalność podejmowanych działań i wykluczać możliwość popełniania błędów. Stąd procedury są wrogiem wolności i uniemożliwiają postęp przełomowy.
- Z tej perspektywy istotną treść niesie wyszydzane w swoim czasie stwierdzenie Wałęsy, że jeśli ludzie chcą mieć gorzej, to mają prawo mieć gorzej...

## **Strategie**

Strategie wspólnotowe mają wskazywać kierunek przejścia od niesatysfakcjonującego dziś do lepszego jutra, wyobrażanego sobie jako pożądana harmonia (społeczna homeostaza). Łatwiej wyobrazić sobie taką harmonię niż prowadzącą do niej drogę.

Kierując się terminologią wojskową, można wyróżnić trzy poziomy zarządzania przyszłością:

- taktyczny: charakteryzowany przez działania w bliskim horyzoncie czasowym i zarządzanie przez procedury – decyduje o realizacji zadań i rozstrzyga kwestie JAK robić,
- operacyjny: średni horyzont, zarządzanie przez cele – decyduje o wyborze zadań i rozstrzyga kwestie CO robić,
- strategiczny: odległy horyzont, zarządzanie przez wartości – decyduje o wyborze celów i rozstrzyga kwestie DLACZEGO.

Warunki i możliwości realizacji strategii leżą zwykle poza horyzontem poznawczym, konieczna jest więc gotowość do bieżącego korygowania celów pośrednich. Z tego względu strategię nie powinny przesądzać działań operacyjnych i zadaniowych. Z drugiej strony, bez integrującej wizji strategicznej, działania na tych niższych poziomach okazują się często dysfunkcjonalne.

Warto być świadomym, że wyznawana dziś biurokratyczna pragmatyka proceduralna – zakładająca aprioryczne wyceny, szczegółowe programowanie działań, jednoznaczne reguły monitoringu itp. – dopuszcza jedynie strategię imitacyjne.

Próbom zarządzania przyszłością towarzyszy często strategiczna schizofrenia. Strategie mają być antidotum na zagubienie w sprawach bieżących i niezbornosć działań. W praktyce dominują inne względy:

- zapewnienie „beki z wieprzowiną” dla politycznych partnerów,
- manifestowanie wyborcom optymizmu i dynamizmu władzy,
- agregowanie niespójnych postulatów dla pozyskania zwolenników (dla każdego coś miłego),
- prokurowanie kwitów do kas dotacyjnych, zwłaszcza UE,
- uleganie pasji centralnego planowania (w wersji zmiękczonej, mien-szewickiej).

Autorzy strategii chcąc nie chcąc dokonują, w sposób mniej lub bardziej świadomy, szeregu wyborów ogólnych, które wpłyną na trajektorie przyszłości (niekoniecznie zgodnie z oczekiwaniami). Należą do nich:

- dylemat aspiracji: kreujemy własny porządek czy imitujemy cudzy,
- dylemat inicjatywy: uszczęśliwiamy ludzi czy ułatwiamy osiągnięcie szczęścia po swojemu,
- dylemat przywództwa: ofensywnie zmieniamy realia czy defensywnie mościmy się na nich,
- dylemat uczciwości: wydajemy pieniądze własne czy przyszłych pokoleń,
- dylemat złożoności: konstruujemy harmonijną całość czy forsujemy priorytety.

Wybory polskich strategów są zwykle dość banalne. Rozpowszechnione szeroko kompleksy preferują wybory imitacyjne; efekciarskie „prezenty od władzy” pozyskują głosy mniej aktywnego, ale większościowego elektoratu; przeczekiwanie problemów sprawdza się w sondażach lepiej niż próby stawiania im czoła; zadłużanie przyszłych pokoleń nie jest zwykle problemem dla bezdzielnych; wyobrażenia harmonii są poza zasięgiem większości osób kształconych na specjalistów.

## **Procedury**

Biurokracje i korporacje starają się algorytmizować wszelakie procesy decyzyjne i eliminować arbitralność. W typowych, powtarzalnych sytuacjach procedury są korzystne, a nawet niezbędne. W sytuacjach wyjątkowych, złożonych, kryzysowych i wymagających kreatywności procedury są szkodliwe, a nawet niebezpieczne.

Procedury to w gruncie rzeczy algorytmy na instytucje, ale szczerze mówiąc dość prymitywne algorytmy. Porównanie do programów komputerowych (obsługujących przecież relatywnie proste procesy) uwidacznia brak iteracji, brak randomizacji, brak sprzężeń zwrotnych itd. I tak np. procedury NFZ, skupione na leczeniu pojedynczych „jednostek chorobowych”, kwestionują fundamentalną dla medycyny zasadę hipokratesową, że pacjenta należy traktować jako całość.

Ekspansja procedur bazuje na tyleż aroganckim co fałszywym przeświadczeniu, że poszerzanie zakresu prawa stanowionego pozwala wyeliminować ryzyko i żywą, a zatem nie do końca przewidywalną inteligencję. Projekt zakładający, że można podzielić rzeczywistość na klatki rozłącznych sytuacji i do każdej z nich przypisać z góry właściwą decyzję, jest nierealny. Nie tylko dlatego, że mnogość sytuacji jest teoretycznie nie do opanowania – konsekwencje są już bardziej namacalne. W szczególności:

Procedury nie zakładają gromadzenia doświadczeń, uczenia się na błędach i uwzględniania reputacji, a tym samym obniżają odporność społeczną

na patologię. Proceduralna fragmentacja obrazu świata utrudnia ocenę sensu działań i ich konsekwencji.

- Obsługa proceduralnych formalizmów zaczyna pochłaniać więcej czasu i energii ludzkiej niż działania rzeczywiste. Koszty obsługi procedur i konsekwencje opóźnień proceduralnych konsumują kapitał finansowy i społeczny w stopniu ogromnym, choć wciąż umykającym oszacowaniom.
- Procedury, ograniczając różnorodność rozwiązań i swobodę inicjatyw, funkcjonują jako utrwalacze współczesności. Systemowo rzecz ujmując, ekspansja procedur radykalnie ogranicza możliwości świadomego formowania przyszłości i inteligentnej reakcji na wyzwania. Zaciskająca się pętla proceduralna likwiduje kulturę eksperymentu, stąd problemy z innowacyjnością. Niezależnie od intencji ich promotorów, procedury kreują świat statyczny, o czym świadczą choćby statystyki wzrostu PKB Zachodu.

Obserwowana ekspansja procedur może się kojarzyć z procesem nowotworowym. W narządzie pełniącym ważną funkcję w organizmie następuje bezsensowna inwazja bezużytecznej tkanki, zagrażając egzystencji całości. Nie sposób nie zauważyć, że u podstaw tej ekspansji stoją dwa nieznanne wcześniej ludziom czynniki. Pierwszym jest neowoczesne przekonanie, że prawo stanowione może być substytutem wspólnoty wartości. Drugi to niesamowity potencjał technik informacyjnych, dający możliwość realizacji najbardziej nawet obłądnych biurokratycznych fantasmagorii.

Już dotychczasowe „osiągnięcia” w mnożeniu procedur wytworzyły złożoność uniemożliwiającą efektywne działania. System, w którym nikt nie może być pewien, że działa zgodnie z prawem, bo masa przepisów jest nie do ogarnięcia przez ludzki umysł, w którym czas i koszty legalizacji działań przekracza czas i koszty ich realizacji, musi upaść w konkurencji z mniej fundamentalistycznymi prawniczo systemami.

W nowoczesnym świecie procedury mają jednak wpływowych zwolenników, którzy dostrzegają w nich swoje realne lub imaginowane korzyści. Na przykład:



- armia od zawsze, a od niedawna korporacje, wykorzystują procedury do redukcji złożoności zarządzania niższymi szczeblami (blokując jednocześnie przejawiany tam rozsądek, a przy okazji potencjalną konkurencję),
- biurokracja odsunęła od siebie odpowiedzialność inną niż wyłącznie formalna (kontrole skupiają się na przeglądaniu „co w papierach”),
- pracodawcy wprowadzają procedury w celu obniżenia kosztów pracy (można zatrudniać mniej rozgarniętych),
- rozmaite ruchy jednej sprawy widzą w procedurach sposób na ignorowanie wartości wspólnotowych,
- społeczeństwo zwykło – naiwnie dosyć – dostrzegać w procedurach sposób na okiełznanie arbitralności władzy,
- władza dzięki procedurom cieszy się komfortem rządzenia bez potrzeby rozumienia (cóż, „takie mamy procedury”).

## **Reakcje na pytania problemowe panelu**

Organizatorzy panelu *Wolność – przywództwo strategiczne – wizja przyszłości* postawili pięć pytań, do których spróbuj się ustosunkować:

1. Jaki jest potencjał polskiego myślenia strategicznego?
2. Czy w Polsce działają trwałe mechanizmy instytucjonalne programowania przyszłości?
3. Czy można programować przyszłość bez strategicznego przywództwa?
4. Jak wykorzystać instrumentarium, które daje nam członkostwo w organizacjach międzynarodowych, w tym w Unii Europejskiej?
5. Co zastąpi po roku 2020 europejską politykę spójności, jaki będzie główny mechanizm programowania i rozwoju dla Polski i jej regionów?

### **Ad 1. Kwestia potencjału polskiego myślenia strategicznego**

Myślenie strategiczne powinno bazować na ogólnej wizji pożądanego ładu systemowego. Ładu, do którego należy dążyć, wykorzystując pojawiające

się szanse i reagując na zarysowujące się wyzwania. Myślenie strategiczne ma definiować wartości, na ekspresji których nam zależy, oraz generalne kierunki zmian. Daleko nam do tego. Polskie myślenie strategiczne koncentruje się zwykle na konkretach: co, jak, kiedy i za ile – to poziomy operacyjny i zadaniowy, a nie strategiczny.

Zbyt często powstają strategie oportunistyczne, których istotą jest wpasowanie się w priorytety dotacyjne UE, załatwienie korzyści zwolennikom lub pozyskanie wyborców euforycznymi obietnicami.

- Dla zaspokojenia fobii biurokratycznych powstają strategie zbyt sztywne. Nieuniknione w praktyce perturbacje wykonawcze i finansowe – łatwo te strategie dezaktualizują lub wręcz kompromitują.
- Tworzenie strategii zostało w znacznym stopniu zrytualizowane (SWOT-y i kolorowe karteczki). Powszechnie stosowane schematy budowania konsensusu mają użyteczność sprawczą, której nie potwierdza doświadczenie.
- Brak strategicznej wizji porządkującej powoduje, że działania bywają rozproszone, pozbawione synergii, często wręcz dysfunkcjonalne.
- Dobór celów bazuje głównie na zawistnym podpatrywaniu sąsiadów. Bez wniosków z przeszłości i analiz przyszłości, bez realnej oceny posiadanego potencjału próbuje się odtwarzać bardziej widowskie fragmenty sąsiedzkiej teraźniejszości.
- W rezultacie przeważają selektywne działania imitacyjne, które pogarszają konkurencyjność (idąc za kimś, trudno go przegonić), wykluczają innowacyjność i wprowadzają dysharmonię. Ponadto, często rozmijają się z potrzebami i zbyt drogo kosztują.
- Działania takie zdają się wynikać z zasadniczej niewiary we własne siły i podświadomego przekonania, że zmieniający przyszłość postęp, związany z rewolucją naukowo-techniczną, już się skończył i pozostaje tylko „wyrównywanie” poziomów.

W tym miejscu chciałbym złożyć hołd Profesorowi Antoniemu Kuiklińskiego, nieustępliwemu promotorowi odwagi intelektualnej w myśleniu o przyszłości.

## **Ad 2. Kwestie instytucjonalnego programowania przyszłości**

Wątpliwość zasadnicza dotyczy kwestii, w jakim stopniu przyszłość daje się instytucjonalnie programować. Doświadczenie pokazuje, że przyszłość ma tendencje do zaskakiwania instytucji (kryzys finansowy, gaz łupkowy, wojna na Ukrainie, fala eurosceptycyzmu itd.).

Problem w tym, że nie ma poważnych modeli rozwoju pozwalających na długofalowe prognozy. Można wprawdzie ekstrapolować współczesne tendencje, ale działa to tylko do ich wysycenia lub do najbliższego punktu zwrotnego. Materializm historyczny okazał się wyjątkowo krwawą religią, a neoliberalne przekonanie, że biedni nadganiają trendy wyznaczone przez bogatych podważa kryzys.

Użyteczność instytucji w programowaniu przyszłości wymagałaby ukierunkowania ich uwagi na przynajmniej trzy kwestie, rozstrzygane zwykle bez poświęcania im należytej uwagi:

- Dylemat relacji między optymizmem i pesymizmem. Czy budować na terenach zalewowych, czy sypać wały? Czy wydawać, licząc na przyszłe dochody, czy oszczędzać, licząc się z przyszłymi wydatkami? Ufać ludziom czy traktować ich podejrzliwie?
- Dylemat relacji między planowaniem i adaptacją. Programować przyszłość pod przewidywane wyzwania czy rozwijać możliwości szybkiego reagowania na wyzwania, które nie dają się przewidzieć? Czy ustalać grafik gaszenia pożarów, czy wzmacniać potencjał straży pożarnej?
- Dylemat relacji między bezstronnością i arbitralnością. Paradygmat biurokratyczny dopuszcza jedynie zaprogramowane sukcesy (aprioryczna ocena efektów, monitorowane postępy). Historycznie sukcesy w wielkiej skali były dziełem jednostek niedocenianych i ukoronowaniem serii porażek.

Użyteczność instytucji w programowaniu przyszłości osłabia, niepokojący nad wyraz, brak instytucjonalnej refleksji nad porażkami wcześniejszych strategii. Drastyczne przykłady to brak refleksji nad porażką społeczną i ekonomiczną restrukturyzacji byłej NRD i brak przewartościowań wynikających

z dyskredytacji modelu innowacyjności forsowanego w strategii lizbońskiej. Niemożność uczenia się na błędach owocuje paraliżem systemowym.

### **Ad 3. Kwestia roli strategicznego przywództwa w „programowaniu” przyszłości**

Rola strategicznego przywództwa w programowaniu przyszłości jest fundamentalna, problem w tym, że strategiczne przywództwo jako takie jest w krajach Zachodu w stanie głębokiego kryzysu. W warunkach sytej demokracji, strategiczne przywództwo przestaje być projektorem wizji społeczeństwa, a staje się lustrem zachcianek elektoratu.

Nowocześni przywódcy Zachodu nie uzyskują swojej pozycji na ścieżce kompetencyjnej. Obejmują władzę jako wąscy specjaliści od maszynierii demokracji proceduralnej. Dochodzą do tego kwestie zmanipulowanej opinii publicznej: dyżurnych autorytetów, koniunkturalnych umizgów i zarządzania strachem.

- Istotnym problemem jest deficyt całościowego obrazu świata w epoce specjalizacji. Obraz taki niezbędny jest zarówno przywódcom jak i ich wyborcom. Bez tego o przyszłości decyduje szamotanina priorytetów wymuszanych przez lobbystów i ruchy jednej sprawy.
- Wobec zarysowujących się kryzysów społecznych, ekonomicznych i militarnych narasta potrzeba upodmiotowienia demokratycznie wybranych przywódców. Aby mogli realnie przewodzić, konieczne jest rozluźnienie proceduralnych więzów zapobiegawczych i poszerzenie przestrzeni ich osobistego ryzyka i odpowiedzialności.
- Gdy wyborcy odczują wyraźnie konsekwencje dokonanych wyborów, przestaną decydować względy modowe. Uruchomią się uczące sprzężenia zwrotne i tendencje do wybierania miernot ulegną odwróceniu. Bo czy dziś kompetentny kandydat na przywódcę mógłby otwarcie powiedzieć, co należy zrobić i wygrać wybory?

### **Ad 4. Kwestia instrumentarium udostępnionego przez UE**

Instrumentarium rozwojowe Unii dostarczyło głównego impulsu rozwojowego w Polsce, w której większość środków budżetowych uwięziona jest w zobo-

wiązaniach stałych. Niewątpliwe są zmiany w obrazie kraju spowodowane wykorzystaniem funduszy unijnych. Potrzebna jest jednak świadomość ograniczeń i ułomności tego instrumentarium. W szczególności:

- Błędne założenie o „konieczności i wystarczalności” paradygmatu biurokratycznego w zarządzaniu rozwojem w gruncie rzeczy ogranicza rozwój. Ostre wymogi proceduralne i monitoringowe sprzyjają wprawdzie banalnym projektom, które mieszczą się w aktualnych trendach „priorytetowych”. Zarazem eliminują one, już na wstępie, odważniejsze projekty z gatunku tych, które w okresie rewolucji naukowo-technicznej dawały początek nowym trendom.
- Niepokoi mała zdolność ograniczania teraźniejszości na rzecz przyszłości, znajdująca wyraz w niepowstrzymanym narastaniu zadłużenia. Niepokoi też odrzucenie możliwości uczenia się na błędach, co znajduje wyraz choćby w modelach przetargów publicznych, gdzie obietnice ważniejsze są od reputacji.
- UE próbuje zarządzać rozwojem przez priorytety. Priorytety mogą być użyteczne w przywracaniu zakłóconej harmonii, ale harmonię już istniejącą zakłócają. W efekcie, w mniej zamożnych krajach takich jak Polska, powstaje łaciata rzeczywistość, w której wystawność sąsiaduje z żalosnością. Z drugiej zaś strony priorytety uniformizują Unię, redukując zasoby różnorodności, które były historycznie podstawą dynamiki rozwojowej kontynentu. Skutkuje to postępującym spadkiem konkurencyjności Europy.
- Wybory priorytetów też budzą zastrzeżenia. Zbyt często przejawia się w nich lobbing promujący interesy ustosunkowanych graczy. Nierzadko pole wyborów podporządkowane jest komfortowi zarządzania. Czasami ma się do czynienia z niekompetencją. Tak było w przypadku strategii lizbońskiej, mającej wzmocnić konkurencyjność UE wobec USA, które uważano za głównego konkurenta. Przyjęte wtedy priorytety miały charakter naśladowczy do tego stopnia, że właściwie gwarantowały USA zachowanie przewagi.

U podstaw jednoczącej się po wojnie Europy stała idea ograniczenia konkurencyjności wewnętrznej na rzecz współpracy, jako sposobu na rozła-

dowanie targających nią wcześniej konfliktów. Zaowocowało to zwiększeniem konkurencyjności zewnętrznej. Niestety, w ostatnich dekadach egoistyczne dążenia do zwiększania konkurencyjności wewnętrznej w ramach UE odżyły, powodując negatywne skutki, zwłaszcza w strefie euro. Niepokoi, że aktualne instrumentarium unijne stymuluje raczej konkurencyjność wewnętrzną niż współpracę.

Generalnie UE dysponuje instrumentarium „końca historii”, służącym bardziej przedłużaniu nowoczesnej teraźniejszości, niż innowacyjnemu kreowaniu przyszłości. Europejskie fundusze rozwojowe stworzyły w Polsce enklawy wysokich standardów w rozmaitych dziedzinach. Coraz częściej jednak pojawiają się wątpliwości, czy tak właśnie wydawalibyśmy własne pieniądze?

#### **Ad 5. Kwestia programowania rozwoju Polski i jej regionów po roku 2020**

Główne wyzwanie stojące przed Polską i jej regionami to nauczyć się żyć za własne, zarobione pieniądze. Mamy siedem lat na przestawienie mentalności i rozwój dobrych praktyk.

- Priorytety należy określać bazując na spójnej wizji całościowej harmonii pożądanej dla Europy, Polski i regionów, traktując je jako sposoby konstruowania tej harmonii.
- Uwaga musi się zogniskować na endogennych czynnikach rozwoju. Stan, w którym zdecydowana większość myślenia strategicznego Polski koncentruje się wokół 3 proc. PKB pozyskiwanych z UE nie może być dłużej tolerowany. Nie tylko dlatego, że dopływ środków z UE po roku 2020 praktycznie ustanie. Status pełnoprawnego członka UE osiągniemy realnie, gdy staniemy się „płatnikami brutto”.
- Główną przesłanką strategiczną powinno być upodmiotowienie społeczeństwa. Nie należy uszczęśliwiać ludzi, trzeba usuwać przyczyny frustracji i blokady inicjatyw. Należy skończyć ze „szpanem” i konsekwentnie stosować regułę Pareto, mówiącą że 80 proc. pożądanych efektów całościowych daje się zwykle uzyskać za 20 proc. całościowych nakładów.

- Należy zmienić paradygmat rozwojowy na bardziej innowacyjny: mniej „doganiania”, a więcej przecierania szlaków. Powinniśmy konkurować rodzajami priorytetów, a nie ich realizacją. Trzeba zgłębiać mniej proceduralne modele rozwoju (np. Turcja, Brazylia). Błędów nie wolno maskować, tylko się na nich uczyć.

## **Podsumowanie**

Niemądra teza „końca historii” implikowała ostateczne zwycięstwo „normalności”. Nie ma końca historii i „normalność” Zachodu szybko eroduje. Można te zmiany ignorować, ale w globalnym świecie ich skutki i tak nas dopadną.

Głównym problemem Polski jest pułapka niskiego szczytu osiągniętej już „doskonałości”. Nie wyrwiemy się z niej na drodze fragmentarycznych korekt. Potrzebny jest nowy model całościowy uwzględniający potencjał technologii i antropologię. Podobny problem, choć na wyższym poziomie, ma UE i cały Zachód.

Wypracowanie takiego modelu uniemożliwia magma proceduralna, która petryfikuje standardowe rozwiązania i blokuje istotny postęp. Konieczny jest przełom oparty na wolności eksperymentowania i akceptacji ryzyka. Zasięg procedur należy ograniczyć do właściwych im sfer działania. Trzeba otworzyć przestrzeń publiczną dla żywej ludzkiej inteligencji. Trzeba odtworzyć kulturę eksperymentu. Potrzebne są strategiczne wizje alternatywnych normalności.







**BOGDAN KLICH**

*Senator RP*

*b. Minister Obrony Narodowej*

---

## FILARY BEZPIECZEŃSTWA POLSKI

### Filary tożsamości

Nie sposób mówić o przyszłości NATO bez przyjrzenia się nieodległej przeszłości Paktu oraz jego poszczególnych państw, w tym Polski. W istocie minione ćwierć wieku było czasem, który zdefiniował współczesną geopolitykę i koncepcję funkcjonowania Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Rok 2014 to rok jubileuszy, ważnych dla Polaków, ale i wielu naszych sąsiadów w Europie Środkowo-Wschodniej. Obchodzimy dwudziestopięciolecie wielkiego zrywu, który doprowadził do upadku komunizmu i wprowadzenia państw postsowieckich na ścieżkę demokratyzacji i rozwoju, w marcu przypadła piętnasta rocznica poszerzenia NATO o kraje dawnego Układu Warszawskiego: Polskę, Czechy i Węgry, wreszcie w maju minie dziesięć lat od największego w historii rozszerzenia Unii Europejskiej o dziesięć krajów środkowej Europy, w tym Polskę i będące częścią Związku Radzieckiego: Litwę, Łotwę i Estonię. Te wydarzenia były fundamentalne dla kształtowania losów państw od rejonu nadbałtyckiego po Bałkany.

Ważną rolę odgrywa wśród nich Polska, której rozwój w ostatnich dziesięcioleciach możemy opisać czterema słowami–symbolami, jakie na stałe weszły do naszego słownika politycznego. Są nimi „Solidarność” – jako powstały oddolnie największy zbiorowy ruch wolnościowy w dziejach świata, który doprowadził do upadku komunizmu nad Wisłą i walcie przyczynił się do podobnych zmian w krajach ościennych. „Wolność” – której doświadczyliśmy po raz pierwszy w trakcie wyborów czerwcowych 1989 roku i pokojowej zmiany systemu rządów. „Bezpieczeństwo” – kiedyś niedoścignione marzenie, osiągnięte piętnaście lat temu przez wstąpienie do NATO. „Modernizacja” – rozumiana jako zasypywanie przepaści cywilizacyjnych wydrążonych przez lata komunizmu. Te cztery pojęcia stały się bez wątpienia motorem naszego zbiorowego wysiłku.

Przystąpienie do NATO dało nam wreszcie poczucie bezpieczeństwa we własnym domu, ale sprawiło jednocześnie, że w widoczny sposób zrealizowało się nasze marzenie o powrocie do sojuszu „wolnego świata”. Zarówno piętnaście lat temu, jak i teraz ważna jest gwarancja zawarta w artykule 5. Traktatu Waszyngtońskiego, fundującego podstawy Paktu Północnoatlantyckiego. Gwarancja ta ma dla nas zasadnicze znaczenie. Wiemy jednak, że jest ona polityczna, dlatego chcemy zakotwiczyć ją w praktyce funkcjonowania Sojuszu tak, by wzmocnić automatyzm działania artykułu 5.

## Kotwice bezpieczeństwa

Owo zakotwiczenie odbywa się przy pomocy kilku ogromnie istotnych narzędzi. Pierwszym z nich jest Koncepcja Strategiczna NATO przyjęta na szczycie w Lizbonie w 2010 roku. Potwierdza ona kolektywną obronę jako jedno z trzech głównych zadań Sojuszu, mówi wyraźnie o potrzebie tworzenia planów ewentualnościowych, wspólnych ćwiczeniach i szkoleniach oraz widocznej obecności w krajach członkowskich, tzw. *visible assurance*.

Bardzo ważną kotwicą są plany ewentualnościowe, wynegocjowane przez Polskę w latach 2008–2010. Wcześniejsze, z 2001 roku, utraciły już swoją aktualność, teraz natomiast posiadamy nowe scenariusze wojskowego

wzmocnienia Polski w przypadku zagrożenia. W końcówce pierwszej dekady XXI wieku podobne plany wynegocjowały jedynie Litwa, Łotwa, Estonia i Polska. Przyjęcie planu dla naszego kraju spowodowało, że w 2011 roku zaktualizowaliśmy Narodowe Plany Operacyjne.

Drugą z kotwic, na których opieramy się w naszym działaniu są wspólne ćwiczenia Sojuszu. Ćwiczenia „Steadfast Jazz”, o które zaczęliśmy zabiegać w 2010 roku, a które stały się wyrazem determinacji sojuszników do sprawdzenia gotowości swoich sił zbrojnych na wypadek konieczności obrony terytorium krajów „wschodniej flanki”, stanowią przykład najlepszy. Były to pierwsze ćwiczenia Sił Odpowiedzi NATO (NRF) na terenie Polski i krajów bałtyckich. Musimy zdawać sobie sprawę, że nie byłoby ich bez przywiązania Sojuszu do zobowiązań zawartych w Traktacie Waszyngtońskim. Mam nadzieję, że takie ćwiczenia będą odbywać się w przyszłości regularnie, tak jak w ramach ćwiczeń „Zapad” ćwiczą wojska rosyjskie i białoruskie.

Niemniej istotną kotwicą pozostaje instytucjonalizacja NATO w Polsce, w sposób szczególny poprzez obecność Centrum Szkolenia Sił Połączonych (JFTC) oraz utworzenie natowskiego batalionu łączności. JFTC udało nam się utrzymać mimo reformy systemu dowodzenia NATO, natomiast batalion łączności powstał z naszej inicjatywy. Jednak niezależnie od ścieżki, jaką Pakt Północnoatlantyczny instytucjonalizuje się w Polsce, jestem przekonany, że im więcej NATO w Polsce, tym więcej Polski w Sojuszu. Obecność w naszym kraju jego instytucji wzmacnia w Polakach poczucie, że Pakt i nasza w nim obecność są potrzebne.

Ważną rolę odgrywa kotwica finansowa, której przejawem jest NATO Security Investment Program (NSIP). W jego ramach wydatki na cele w Polsce przekroczyły już 650 mln euro, za które zmodernizowano nasze bazy lotnicze, morskie i logistyczne. Gdy dziś patrzę na Krzesiny, Świnoujście czy Gdynię, porównując z czasami, kiedy będąc wiceministrem obrony narodowej wizytowałem je w momencie naszego wejścia do Paktu Północnoatlantycznego, widzę dwa różne światy – przaśny i ubogi sprzed piętnastu lat i nowoczesny, na najlepszym światowym poziomie dzisiaj.

Ostatnią z kotwic jest obecność żołnierzy amerykańskich w Polsce. Było to moim marzeniem, dlatego jako minister dążyłem do podpisania umowy

o stacjonowaniu żołnierzy Stanów Zjednoczonych w Polsce. Stało się to w czerwcu 2011 roku, a półtora roku później w naszym kraju w ramach tzw. Aviation Detachment rozpoczął stacjonowanie pierwszy w historii pododdział przygotowujący wspólne ćwiczenia pilotów F16 i Herculesów. W tej chwili możemy powiedzieć, że to jest rutyna, choć model stacjonowania sił amerykańskich w Polsce powinien być rozwijany. Rozumiem przez to więcej ćwiczeń, szkoleń, więcej żołnierzy i więcej obszarów współpracy.

Jeśli uda nam się zarzucić te kotwice dostatecznie mocno, wówczas będziemy mogli silniej wpływać na kształtowanie polityki Sojuszu, a polityka ta w 2014 roku przybiera zupełnie nowy kierunek, który każe zastanowić się nad przyszłością NATO po wyjściu jego sił z Afganistanu.

## Drogowskazy na przyszłość

Najważniejszym wydarzeniem dla Paktu Północnoatlantyckiego będzie w 2014 roku szczyt w walijskim Newport. To właśnie w jego trakcie trzeba będzie znaleźć odpowiedź na pytania, które stawia sobie cały szereg analityków i polityków. Co dalej po Afganistanie? Jak ma wyglądać NATO? Czy Sojusz jest jeszcze potrzebny? A przede wszystkim, jak dalej postępować w obliczu agresji Rosji na Ukrainę? Jak ma wyglądać kolektywna obrona, gdy zagrożenie stoi u bram Sojuszu?

Paradoksalnie inwazja Rosji na Ukrainę rozwiązała wątpliwości, czy NATO jest jeszcze potrzebne. Jednocześnie jednak sytuacja ta zmusiła do refleksji, czy Pakt zdolny jest do reagowania na kryzysy w najbliższym sąsiedztwie. W 1997 roku sojusznicy podczas szczytu w Madrycie dali zielone światło do przystąpienia Polski, Czech i Węgier do NATO, a także ustanowili uprzywilejowane partnerstwo z Ukrainą i Rosją. Gdy między tymi państwami dochodzi do zbrojnego konfliktu, NATO musi reagować. Jesienią w Newport z pewnością będzie to jeden z głównych tematów dyskusji. Musimy bowiem na nowo zaprojektować nasze dalsze relacje zarówno z Ukrainą, jak i z Rosją.

Osobiście uważam, że kotwica w postaci kolektywnej obrony po Newport musi być mocniej osadzona. W naszym interesie jest, by było więcej

NATO w Polsce. W tym kontekście trzeba odpowiedzieć sobie na cztery bardzo ważne pytania.

Po pierwsze, jak sprawić, by utrzymać USA w Europie? Ostatnia dekada, szczególnie zaś czasy administracji Baracka Obamy, to zwrot Stanów Zjednoczonych od Europy w kierunku państw azjatyckich. Efektem tej nowej polityki jest zmniejszenie liczby wojsk amerykańskich w Europie i zmiana sposobu ich zaangażowania. W obliczu zagrożenia ze strony Rosji trzeba przekonać USA, że ten proces winien być zatrzymany. Więź transatlantycka stanowi bowiem fundament współpracy w ramach NATO.

Po drugie, czy powinno być więcej Europy w NATO? Sformułowanie to można nawet zmodyfikować i wzmocnić, pytając, jak wiele Europy powinno być w NATO. Kryzys finansowy, który ogarnął świat niespełna sześć lat temu, spowodował redukcję wydatków na cele obronne. Kraje europejskie powinny zaangażować więcej środków w obronę i przejawiać więcej inicjatyw politycznych. Bez tego Stany Zjednoczone nie będą mieć motywacji, by pozostawać w Europie.

Trzecie pytanie brzmi: „jak zredefiniować stosunki z Rosją?”. W obecnej, absolutnie nowej sytuacji dotychczasowe specjalne partnerstwo NATO z Rosją wydaje się nieaktualne. Trzeba zastąpić je nową polityką powstrzymywania Rosji na głównych kierunkach jej ekspansji w Europie Wschodniej, Azji Środkowej i na południowym Kaukazie. Prezydent Putin w marcowym orędziu po aneksji Krymu do najważniejszych celów Rosji zaliczył obronę mniejszości rosyjskiej na terenie postsowieckim oraz zbudowanie Unii Euroazjatyckiej z dominującą pozycją Rosji w regionie. Nakreślając te cele, jawnie przystąpił do przekształcania Rosji z mocarstwa regionalnego w mocarstwo globalne.

Wreszcie czwartym pytaniem jest, jak wzmocnić partnerstwo z Ukrainą, aby realizować zapisy Karty z Sintry i znacząco wzmocnić partnerstwo ze wschodnim sąsiadem, a w szczególności pokazać jej, że nie jest sama, skazana na konflikt i porażkę. W strategicznym interesie Sojuszu leży utrzymanie suwerenności, integralności terytorialnej i prozachodniej orientacji Ukrainy. Oznacza to, że Sojusz musi politycznie wspierać swojego sąsiada. Ale potrzebne jest także zaangażowanie finansowe w reformę ukraińskiego systemu

obronnego, jak również wojskowe w dobrojenia armii ukraińskiej. Bez dostaw nowoczesnego uzbrojenia Kijów nie poradzi sobie z rosyjską inwazją.

Prócz powyższych czterech wyzwań, które powinny być omówione we wrześniu w Newport, widzę jeszcze dwa, które domagają się szybkich rozstrzygnięć. Po pierwsze, jak utrzymać wysoki poziom interoperacyjności Sojuszu po wycofaniu się z Afganistanu, już nie na polu walki, ale gdy znikają zobowiązania ekspedycyjne. W sukurs przychodzi tutaj Inicjatywa Sił Połączonych (CFI) rozumiana jako znowelizowana polityka NATO w zakresie edukacji, szkoleń i ćwiczeń, nowa Koncepcja Szkoleniowa NATO 2015–2020, program ćwiczeń po 2016 roku oraz odnotowanie przygotowań do ćwiczeń o wysokiej widoczności w 2015 roku. Właśnie te narzędzia mogą sprawić, że interoperacyjność Sojuszu wzrośnie i przygotowuje go do nowych wyzwań.

Drugim z istotnych zagadnień jest stworzenie nowej formuły partnerstwa, nie tylko dlatego, że partnerstwo NATO–Rosja jest nieaktualne, a partnerstwo NATO–Ukraina należy wzmocnić, ale także dlatego, że po latach funkcjonowania Partnerstwa dla Pokoju wiele się zmieniło. Przede wszystkim pojawili się nowi, aktywni gracze, jak Australia czy Nowa Zelandia, ale i sąsiedzi mający wolę szerszej współpracy. Świetnym przykładem jest Szwecja, która wniosła olbrzymi wkład w operację libijską w 2011 roku. Partnerstwo dla Pokoju powinno zostać zastąpione nową siecią partnerstwa. Wydaje się, że po dwudziestu latach powinien powstać nowy projekt odzwierciedlający globalne aspiracje Sojuszu, przez co rozumiem przede wszystkim stabilizację sytuacji poza obszarem euroatlantyckim, ze sprawdzonymi partnerami Sojuszu. Taka Sieć Globalnego Partnerstwa mogłaby być rozważona podczas szczytu w Newport.

Na koniec warto podkreślić, że walijski szczyt NATO powinien także odnotować postęp w realizacji projektu natowskiej tarczy antyrakietowej. Z radością powitaliśmy w Lizbonie deklarację, iż jest to projekt całego NATO, mający na celu ochronę przed rakietami balistycznymi całego terytorium i populacji Sojuszu. Realizacja tego celu jest obok polityki cyberbezpieczeństwa nowym wymiarem artykułu 5. Traktatu Waszyngtońskiego. Ogłoszenie na szczycie NATO w Chicago tymczasowej gotowości operacyjnej systemu musi

doprowadzić do pełnej realizacji tego programu, nie można sobie bowiem wyobrazić zahamowania tego strategicznego przedsięwzięcia.

## **Pytanie na każdy czas**

Pakt Północnoatlantyczny zmienia się bardzo szybko. Dynamika tych zmian jest coraz większa, co pokazują wydarzenia minionego ćwierćwiecza. Jednak spojrzenie na ponad sześćdziesięcioletnią historię NATO jasno pokazuje nam, że rozwiązanie przyjęte w 1949 roku przez państwa zachodnie nie straciło na swej aktualności. Owa aktualność zmienia się, ulega nieustannej redefinicji, w trakcie której zawsze musi pojawić się pytanie, czy dalej warto redefiniować, aktualizować i zmieniać. Sześćdziesiąt pięć lat historii Paktu Północnoatlantycznego nie tylko daje twierdzącą odpowiedź na tak postawione pytanie. Analiza bieżącej sytuacji pozwala założyć, iż będzie ono pojawiać się coraz częściej, bowiem globalne procesy zmieniają się z niespotykaną dotąd szybkością. Dlatego tylko od postaw państw sojuszniczych będzie zależeć, jak długo na pytanie, czy NATO ma jeszcze sens, odpowiedź będzie brzmieć twierdząco.







DR JAN OLBRYCHT

*Posel do Parlamentu Europejskiego*

---

## DEWALUACJA MYŚLENIA STRATEGICZNEGO

W Polsce doszło do znaczącej zmiany w podejściu do planowania strategicznego. Chciałbym odnieść się do tego zjawiska przede wszystkim na przykładzie samorządów. Na początku lat 90. ubiegłego wieku, kiedy byłem burmistrzem Cieszyna, wielu spośród nas samorządowców odrzuciło jakiekolwiek planowanie. Żywiliśmy przekonanie, że było ono czymś złym, gdyż stanowiło istotę poprzedniego ustroju. Postrzegaliśmy je jako ograniczenie niezależności lokalnych władz. Mało tego, wspólnymi siłami prawie zlikwidowaliśmy planowanie przestrzenne, co miało katastrofalne skutki. Jego brak jest bardzo widoczny do dzisiaj, szczególnie na terenach zurbanizowanych. Doprowadził do chaotycznej zabudowy i, z jednej strony, do wyludniania się centrów miast oraz degradacji niektórych dzielnic, a z drugiej, do niekontrolowanego rozlewania się miejscowości, co pociągnęło za sobą znaczący wzrost kosztów utrzymania infrastruktury i komunikacji.

Niechęć przedstawicieli samorządów do planowania strategicznego wynikała z jednej strony z przekonania, że „nie będziemy robili czegoś, co jest nam narzucone z góry”, a z drugiej strony panowało powszechne przekonanie, że wszystko załatwi wolny rynek. W tym podejściu wolnorynkowym byliśmy

bardziej radykalni niż tacy zwolennicy liberalizmu jak Friedrich von Hayek czy Milton Friedman. Z jednej skrajności popadliśmy w drugą.

Po pewnym czasie myślenie w kategoriach „rynek wszystko załatwi” zostało zastąpione podejściem, które określiłbym jako „rytuał strategii”. Zapanowała moda na pisanie dokumentów strategicznych. Zaczęli je tworzyć niemal wszyscy bez względu na to, czy takie dokumenty faktycznie były im potrzebne.

Nie zgadzam się z poglądem, że w Polsce występuje deficyt myślenia strategicznego, wprost przeciwnie – moim zdaniem – mamy jego dewaluację. Zaczęły powstawać strategie miast: małych, średnich, dużych. Szkoły, a nawet przedszkola zaczęły pisać takie dokumenty, kreśląc swoje wizje, misje, cele. Wszyscy postanowili opracować strategie, nie zastanawiając się nad tym, czym ma być taki dokument, na czym polega myślenie strategiczne, jak planować swój rozwój. Niejednokrotnie w tym rytualnym działaniu mieliśmy do czynienia z tworzeniem bezużytecznych dokumentów. Na dodatek ten rytuał pisania strategii został usankcjonowany przez grono ekspertów z tytułami profesorskimi. Polska została przez nich podzielona na kilka stref. Każdy z ekspertów miał swoje własne metody pisania strategii. Dokumenty te były zresztą do siebie podobne. Były sporządzane w oparciu o analizy SWOT, które w większości przypominały grupy terapeutyczne. Takie analizy pobudzały do myślenia, ale po kilku godzinach „terapeutycznego seansu” uczestnicy dochodzili do wniosku, że wszystko jest dobrze i w zasadzie nie ma potrzeby wprowadzania większych zmian. Wielokrotnie uczestniczyłem w takich analizach, więc dobrze poznałem ten mechanizm działania. W wyniku tych prac powstawały ogromne tomy dokumentów, które miały na ogół takie same rozdziały. Na początku była przedstawiona wizja, potem misja, następnie silne i słabe strony. Na końcu pojawiały się pytania, co z tego wynika. Czy jest jakiś pomysł na wprowadzenie zmian w danym obszarze? Czy zyskaliśmy dobry plan działania? Nie zawsze odpowiedzi na te pytania pozwalały kreślić realne scenariusze zmian.

Po 1998 roku, kiedy w Polsce powstały województwa, które ustawowo miały odpowiadać za rozwój regionu, zaczęto tworzyć regionalne strategie rozwoju. Wówczas pojawiły się pytania, czy strategia jest budowaniem

pewnej wizji przyszłości, celu, określania, gdzie powinniśmy i chcielibyśmy dążyć. Czy też jest katalogiem tego, co mamy zamiar zrobić? Niestety często strategie dotyczyły tego, co inni powinni zrobić. Na przykład samorządy województwa przygotowywały strategie, w których pisały, co rząd powinien zrobić dla rozwoju danego regionu. Rząd z kolei wysłuchiwał tych głosów, ale sam stosował podejście, któremu przyświecała zasada: „to my wiemy, co oni powinni zrobić” i w swoich dokumentach formułował oczekiwania wobec samorządów województw. Takie wzajemne wytyczanie sobie celów trwało dość długo.

Najistotniejsza w pracach nad strategiami była odpowiedź na pytanie, czy opisujemy nasze plany, czy też długofalowe działania. Termin „strategia” jest do dzisiaj różnie rozumiany. W pewnych środowiskach mianem strategii określa się budowanie długofalowych planów, a w innych jest to rozumiane jako plan działań podejmowanych przez określone podmioty. Ale jak się okazuje, kłopot w sferze planowania strategicznego miała również Unia Europejska. Strategia lizbońska, która stawiała bardzo precyzyjne cele, okazała się fiaskiem. Metoda otwartej koordynacji, czyli budowania celu, a potem rozpisywania go na scenariusze, okazała się nieskuteczna. Stało się tak dlatego, że państwa członkowskie Unii nie dotrzymały słowa i nie zrealizowały tego planu. Natomiast strategia *Europa 2020* jest już zupełnie innym dokumentem. Jest zoperacjonalizowana i na podstawie tego dokumentu buduje się programy operacyjne.

Musimy przewyciężyć podejście sektorowe, które mocno odcisnęło swoje piętno na myśleniu strategicznym w Polsce. Dopiero kilka lat temu na szczeblu rządowym został opracowany spójny pakiet dokumentów strategicznych wyznaczających cele polityki rozwoju, w wyniku czego dziewięć strategii zintegrowanych zastąpiło ponad czterdzieści strategii sektorowych, które obejmowały różny horyzont czasowy i nie zawsze były z sobą spójne. W odniesieniu do miast planowanie strategiczne wymaga przede wszystkim myślenia o wielu aspektach równocześnie: procesach demograficznych, planowaniu przestrzennym, polityce transportowej, polityce mieszkaniowej. W przypadku województw zintegrowane planowanie powinno zakładać spójność i wzajemne powiązanie z sobą: strategii rozwoju regionu, wojewódzkich

programów rozwoju, planu zagospodarowania przestrzennego, regionalnego programu operacyjnego. Należy położyć nacisk na powiązanie planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym.

Wejście Polski do Unii Europejskiej było kolejnym etapem w planowaniu strategicznym. Wiązało się z koniecznością pisania dokumentów strategicznych związanych z wdrażaniem polityki spójności, wprowadzeniem zmian instytucjonalnych, stosowaniem nowych mechanizmów monitoringu i ewaluacji. Dokumenty tworzone w oparciu o unijne wytyczne. Skoncentrowaliśmy się na planowaniu rozwoju opartym na funduszach strukturalnych. Średniookresowe strategie rozwoju były pisane przez samorządy z myślą o tym, aby pozyskać jak najwięcej pieniędzy europejskich z bieżącej perspektywy finansowej, a nie zaplanować politykę rozwoju zapewniającą trwałą wzrost w dłuższym okresie. Takie strategie „doraźnych korzyści” doprowadziły niektóre samorządy do nadmiernego uzależnienia własnego rozwoju od funduszy unijnych. Myślenie strategiczne zostało zastąpione średniookresowym planowaniem w oparciu o unijne siedmioletnie perspektywy finansowe. Pieniądże służą do wspierania zmian, ułatwiają je, ale najpierw musi być wizja zmian, zdefiniowanie celów rozwoju. Tymczasem często jest odwrotnie – to pieniądze wyznaczają kierunek zmian. W planowaniu rozwoju powinniśmy koncentrować się na wizji i wyzwaniach, a nie na pieniądzach, myśleć jak strategowie, a nie jak księgowi.

Wydawanie pieniędzy europejskich w perspektywie finansowej 2014–2020 musi być mocniej powiązane z realizacją dokumentów strategicznych. Przypomnę, że nowy instrument przeznaczony dla miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) – wymaga między innymi opracowania strategii ZIT. Inergrupa Urban w Parlamencie Europejskim, której przewodniczę, kładzie nacisk na to, żeby tworzyć mechanizmy, które będą sprzyjały realizowaniu wspólnych projektów, budowaniu partnerstw, współdziałaniu, tworzeniu wspólnych strategii. Bardzo potrzebne jest wprowadzenie wspólnych reguł i spójnej strategii realizacji zasady partnerstwa na wszystkich szczeblach i na wszystkich etapach procesu programowania, wdrażania i ewaluacji polityki spójności w Polsce.

Niektórzy mogą odbierać nacisk na tę współpracę jako ograniczanie własnej odrębności, niezależności. To błędne przekonanie. Powinniśmy zastanowić się nad tym, co ze spraw ważnych dla mieszkańców, dla własnego rozwoju możemy zrobić sami na poziomie gmin, powiatów, województw, a w jakich kwestiach musimy z sobą współpracować. Małopolska i Śląsk, które wspólnie opracowały *Strategię Rozwoju Polski Południowej do roku 2020* pokazały, że myślenie strategiczne może i powinno łączyć dla osiągnięcia wspólnych celów.





JANUSZ SEPIOŁ

*Senator RP*

*Przewodniczący senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego  
i Administracji Publicznej*

---

## PRZESTRZEŃ JAKO PRZEDMIOT MYŚLENIA STRATEGICZNEGO

Ważąc potencjał poszczególnych państw, dokonując oceny ich strategicznej i politycznej pozycji, tradycyjnie skupiamy się na kilku podstawowych parametrach. Liczy się demografia, a więc wielkość populacji i tendencje jej zmian, liczy się ekonomia wyrażona wielkością PKB, rozmiarami importu i eksportu, poziomem zadłużenia czy rezerw walutowych. Międzynarodowe rankingi i porównania przywołują jeszcze różne inne parametry: związane z innowacyjnością, pozycją w badaniach naukowych, poziomem korupcji, stanem otoczenia biznesu, czy szerzej – poziomem organizacji społeczeństwa. Nie sposób pominąć czynnika szczególnego, jakim jest armia – czyli wydatków na zbrojenia, zdolności mobilizacyjnych, wielkości zawodowego korpusu, członkostwa w sojuszach itd.

Porównuje się wreszcie także terytoria. Są one traktowane z reguły w kategoriach czysto geograficznych: powierzchnia, klimat, dostępność – zwłaszcza morską, zasoby naturalne (szczególnie energetyczne), czasem podnosi się także militarny aspekt kształtu terytorium, choć coraz trudniej powiedzieć,

co miałyby to naprawdę znaczyć. Im ważniejsze miejsce w politycznej debacie zajmuje geopolityka, tym większe znaczenie ma kwestia terytorium. Rzecz w tym, że myśli się o nim w kategoriach ilościowych, a nie jakościowych.

Istotą namysłu strategicznego jest refleksja, jak można zwiększyć czy poprawić każdy z wymienionych powyżej potencjałów państwa. Jak podnieść sprawność armii, dźwignąć poziom rozwoju ekonomicznego, zadbać o zdrowe podstawy demograficzne kraju. Stąd znaczenie polityki gospodarczej, prorodzinnej, polityki innowacji czy obronności. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że terytorium jest czymś, co nie podlega żadnej melioracji – jest w pewnym sensie „odporne” na politykę. Jawi się jako coś zastanego, jako wyrok historii – nieusuwalna konsekwencja wyborów Lecha, Czecha i Rusa. Jesteśmy akurat tu – i trudno.

To złudzenie, tak nie jest. Jeśli nawet historii wojen nie da się przedstawić jako historii wysiłków poszczególnych narodów do optymalizacji ich terytoriów, to nie ulega wątpliwości, że terytoria się zmieniają. Polacy czy Węgrzy doświadczyli tego zapewne boleśniej niż inne nacje. Państwa nadal modelują swoje terytoria drogą przemocy – ta praktyka jest nadal żywa. Jesteśmy świadkami takich zmian w naszym bliskim sąsiedztwie. Jednak to nie takie procesy strategicznej refleksji i strategicznych działań na rzecz potencjału terytorium wydają się we współczesnym świecie naprawdę interesujące i ważne. Tym bowiem, co pośrednio, ale w sposób bezwzględny, buduje potencjał państwa jest jakość urządzenia jego terytorium. Ta jakość ma istotny wpływ na warunki i koszty funkcjonowania gospodarki, daje szansę budowania pożądaných warunków życia mieszkańców, w tym na przykład dostępności do wszystkich poziomów usług, i kreuje bezpieczne warunki ekologiczne. Mówiąc wprost, współkształtuje konkurencyjność kraju.

Można iść dalej – kształt zagospodarowania przestrzennego może ułatwiać lub nie międzynarodową współpracę, stwarzać bezpieczeństwo strategicznych rezerw lub wystawiać państwa na łatwość zewnętrznych ataków. Wystarczy wspomnieć znaczenie decyzji II Rzeczypospolitej o budowie Gdyni czy Centralnego Okręgu Przemysłowego. Zagospodarowanie przestrzenne ma ponadto funkcję szczególną, wyjątkową i niezastępowalną. Wpływa na krajobraz, którego recepcja to ważny czynnik narodowej tożsamości.



W budowaniu „politycznego narodu” czynnik samoidentyfikacji i związku z konkretnym terytorium należy do absolutnie kluczowych.

\* \* \*

W strategicznym namyśle nad przestrzenią ważne jest przyjęcie tezy, iż ziemia nie jest zwykłym towarem, czyli nie ma wartości sama z siebie. O jej cenie przesądza to, co dzieje się w otoczeniu danego gruntu. To ważne stwierdzenie, gdyż oznacza, że racjonalną polityką można kreować wartość ziemi, czyli budować kapitał. W szacunkach narodowych majątków najbardziej liczącym się czynnikiem jest właśnie wartość nieruchomości. W warunkach dobrze zorganizowanych rynków nieruchomości ziemia jest źródłem kreowania kapitału. Płynność i finansowa wiarygodność obrotu nieruchomościami włącza je w budowę narodowego bogactwa. To przede wszystkim stan i jakość miast przesądza o zamożności narodów. Mówiąc obrazowo: nie jest ważne, jaki był koszt wzniesienia poszczególnych budynków. O ich wartości rozstrzyga to, w jakich relacjach wobec siebie się znajdują – jakie tworzą sąsiedztwa i wreszcie – co znajduje się pomiędzy nimi. Jakie inwestycje publiczne i prywatne wypełniają otaczającą je przestrzeń. Gospodarka przestrzenna kreuje kapitał. Urbanistyka nie jest dziedziną dla estetów czy pięknoduchów, wręcz przeciwnie – jest realną częścią realnej ekonomii. Fundamentalne pytanie weryfikujące każdą władzę lokalną brzmi: „czy podczas jej rządów wzrosła cena nieruchomości?”. Warto w tym miejscu wspomnieć, że Polska jest bodaj jedynym krajem UE, który na stronach Eurostatu nie podaje indeksu zmian ceny domów – po prostu nie obserwujemy tego wskaźnika.

\* \* \*

Systematyczne kształtowanie potencjału terytorium musi opierać się na przemyślanej jego wizji, na określonym modelu, który miałby podnosić jego konkurencyjność. To oczywiste, że musimy dysponować jakąś pozytywną

utopia, jeśli nie mamy stać się tylko biernym obserwatorem zdarzeń. Teorie rozwoju regionalnego dostarczają tu szeregu rozwiązań (układ wstęgowy, układ policentryczny, układ polaryzacyjno-dyfuzyjny itd.).

Zagospodarowanie przestrzenne to obszar ciągłego ruchu: ludzie migrują, firmy podejmują decyzje inwestycyjne wpływające na zmianę rozmieszczenia miejsc pracy, rząd i samorządy podejmują takie a nie inne decyzje co do lokalizacji publicznej infrastruktury technicznej, transportowej czy socjalnej. Te tysiące indywidualnych decyzji tworzą długofalowe trendy. Bez modelowego ujęcia nie jesteśmy w stanie ocenić, czy są one pozytywne czy negatywne, czy należy je wzmacniać czy wręcz przeciwnie – należy im przeciwdziałać. Dla przykładu wymieńmy kilka z nich. Oto zahamowaniu uległ proces urbanizacji, a nawet mamy do czynienia ze wzrostem liczby ludności wiejskiej. Notujemy trwałe, trwające już dwie dekady, ubytek ludności w województwach ściany wschodniej. Ale przecież nikt nie dowiódł, że obecny rozkład przestrzenny ludności jest optymalny. Może nawet te zmiany to fenomen pożądany. Zaskakuje nas zjawisko depopulacji miast, które objęło już ponad 70 proc. naszych miejskich ośrodków – najbardziej jaskrawo występując na Dolnym Śląsku, Opolszczyźnie i Górnym Śląsku. Mamy rosnącą grupę wsi, które można by określić jako „zanikowe” i kilka tysięcy sołectw objętych tzw. wykluczeniem komunikacyjnym (tzn. nie dociera tam jakikolwiek transport publiczny). To jednak tylko powierzchnia zjawisk łatwych do uchwycenia przy pomocy wskaźników demograficznych.

\* \* \*

Wymagająca większej pracy analiza planów zagospodarowania przestrzennego gmin wykazała, że dokonano w nich rezerwacji terenów pod zabudowę dla ok. 60 mln mieszkańców, a w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (czyli kierunkowych, strategicznych dokumentach rozwojowych) wytyczono tereny zdolne pomieścić dobrze ponad 200 mln mieszkańców. Te dane uzmysławiają, że zawodzi wszystko – zarówno racjonalność planowania lokalnego (bo po co i za co gminy

miałyby budować infrastrukturę na tak wielkich terenach?), jak i planowanie regionalne (nikt nie bilansował choćby ekologicznych skutków realizacji takich gminnych zamiarów). Planowanie nie jest zabawą, idee mają swoje konsekwencje. Wykup terenów pod autostradę Kraków–Tarnów aż w jednej trzeciej dotyczył gruntów budowlanych – czyli bardzo drogich, które nigdy nie będą zabudowane. Wzniesiono także kilometry ekranów akustycznych chroniących potencjalną zabudowę, która zapewne nigdy nie powstanie. Wyznaczenie w planach tak wielkiej ilości terenów budowlanych niezwykle utrudnia politykę scalania gruntów rolnych, podraża koszty infrastruktury liniowej, utrudnia eksploatację potencjalnych surowców (np. złóż gazu łupkowego), blokuje rozwój energetyki wiatrowej, gdzie istotnym czynnikiem jest odległość masztów od terenów zabudowanych. Kreuje chaos urbanistyczny, czyli generuje gigantyczne koszty infrastrukturalne, energetyczne oraz koszty polityki społecznej. Rozproszenie zabudowy na terenach wiejskich zaczyna dramatycznie zawyżać wydatki opieki społecznej, tak ważne w warunkach starzenia się populacji. Nasz model zagospodarowania przestrzennego w sposób dziś jeszcze trudny do wyliczenia, ale oczywisty, podnosi koszty funkcjonowania państwa, a więc obniża naszą jakość życia, nasze narodowe bogactwo i szanse rozwojowe. Mimo gigantycznej pomocy unijnej nie jesteśmy na przykład w stanie sprostać – przyjętym przez nas – wymogom odprowadzenia i oczyszczenia ścieków ze wszystkich większych zgrupowań budynków. Najgorsze, że decyzje o gospodarce przestrzennej rodzą skutki nieodwołalne, a sama przestrzeń jest – jak wiadomo – zasobem nieodnawialnym.

\* \* \*

Drugim, obok pożądanego modelu, problemem jest kwestia instrumentarium działań. Polityka podnoszenia potencjału terytorium musi być z natury rzeczy koordynacją różnych polityk sektorowych: transportowej, energetycznej, miejskiej, ekologicznej, obszarów wiejskich, obronnej. Brak takiej koordynacji prowadzi nieuchronnie do poważnych strat – głównie

ekonomicznych. Konsekwencje błędów doktrynalnych ujawniają się w długiej perspektywie i mają charakter długofalowy. Klasycznym przykładem jest koncepcja sieci polskich autostrad – konsekwencja przyjęcia jeszcze w czasach PRL pasmowego rozwoju sieci osadniczej i priorytetu wielkiego tranzytu przez Polskę. W efekcie Warszawa znalazła się na uboczu, poza skrzyżowaniem autostrad. Uderzająco odmienną koncepcję przyjęły Czechy i Węgry, decydując się na model koncentryczny i ustanawiając priorytetem dojazd ze stolicy do najważniejszych miast. Realizowany dziś w Polsce program budowy dróg ekspresowych stawia sobie z kolei za cel powiązanie głównych miast Polski. Ale nadal, pomimo programów budowy paru tysięcy kilometrów nowych dróg, połączenie stolicy z drugim co do wielkości miastem kraju i jego najważniejszym ośrodkiem turystycznym, przewidziane jest dopiero po roku 2020.

\* \* \*

Przekonanie, że przestrzeń – każda, a więc i prywatna – jest sprawą publiczną, ma bardzo poważne konsekwencje. Oznacza bowiem, że prawo zabudowy może przysługiwać właścicielowi nieruchomości tylko w takim zakresie, a jego przestrzeń może być urządzona tylko tak, aby uwzględnić wszystkie potrzeby wynikające z interesu publicznego. W gruncie rzeczy polska ustawa planistyczna zawiera właśnie takie zapisy. Problem w tym, że „interes publiczny” rozumiany jest niezwykle zawężająco lub jest słabo rozpoznany, a często niezdefiniowany. Wskutek tego ukształtowało się przekonanie, że prawo zabudowy jest zwykłą pochodną prawa własności i właściwie niczym nieobciążone. A przecież wartość działki budowlanej zależy w całości od tego, co dzieje się na terenach sąsiednich, a więc żadne działania właściciela nie są oderwane od interesu całej wspólnoty. Muszą być przez tę wspólnotę kontrolowane. Oznacza to nowy sposób myślenia wychodzący od analizy dobra wspólnego, publicznego, w celu równoważenia praw właścicieli i wspólnoty. Dlatego planowanie przestrzenne nie może być redukowane do tworzenia warunków do sprawnego zabudowywania terenów zgodnie z oczekiwaniami

ich właścicieli, ale musi wychodzić od pytania: co najcenniejszego należy chronić, jak minimalizować straty środowiskowe, jak osiągnąć możliwie najwyższe efekty funkcjonalne i estetyczne, jak poprawić jakość przestrzeni życia, czyli warunki funkcjonowania wspólnoty?

\* \* \*

Warto sobie uświadomić, że mówiąc o kształcie polskiej przestrzeni dotykamy w pierwszym rzędzie zagadnień gospodarki przestrzennej, która jest częścią gospodarki właśnie, a więc realnego systemu ekonomicznego. Dotyczy polityki regionalnej, czyli szczególnego wymiaru polityki rozwoju państwa, której segmentami są z kolei strategie: miejska i rozwoju terenów wiejskich. Rozważając „przestrzeń życia”, zagłębiamy się w zagadnienia planowania przestrzennego, gospodarki gruntami, podatków i opłat lokalnych, polityki mieszkaniowej, ochrony przyrody, ochrony dziedzictwa kulturowego i krajobrazu, gospodarowania środowiskiem (ekologii), polityki transportowej, zadań samorządu terytorialnego itd. Dotykamy równocześnie wielkich procesów społecznych: urbanizacji, edukacji dla kultury, kształtowania wspólnot i tożsamości lokalnych czy regionalnych, segregacji przestrzennej i związanych z tym wykluczeń.

Walki o dobrą przestrzeń życia Polaków nie da się w związku z tym sprowadzić do bardziej lub mniej dogłębnej korekty jednej czy drugiej ustawy, choć na pewno niektóre obszary legislacji wymagają szczególnie pilnej reformy. Chodzi tu raczej o wszechstronny i pełen rozmachu sposób myślenia o przestrzeni jako elemencie polityki rozwojowej państwa; istotą sprawy jest jakość życia i to nie tylko w tym mierzalnym, czysto ekonomicznym wymiarze, ale także jakość życia społecznego i rodzinnego oraz jakość życia wspólnoty – to zaś wymyka się prostym ocenom ilościowym. Co więcej, w zagospodarowaniu przestrzennym dominują procesy długotrwałe; efekty przychodzą tu nieprędko, za to są nieuniknione, a ich skutki – wręcz nie do usunięcia. Poruszamy się bowiem w obszarze zasobów i wartości nieodtwarzalnych oraz prawie nieodwołalnych rozstrzygnięć.

\* \* \*

Stan krajobrazu i architektury ujawnia bardzo wiele o stanie społeczeństwa. Mówiąc wprost, określa jego poziom cywilizacyjny. Jakość przestrzeni jest bowiem pochodną zarówno możliwości materialnych – technicznych i ekonomicznych, jak i pochodną poziomu kulturowego – wartości i aspiracji. Ta opinia nie jest nowym odkryciem – raczej starą prawdą. Myli się jednak ten, kto uważa, że sprawy krajobrazu czy ładu przestrzennego to domena „pięknoduchów”, że to jakieś imponderabilia. Przeciwnie – stan gospodarki przestrzennej ma bezpośredni wpływ na funkcjonowanie całych działań gospodarki: jest po prostu ważnym czynnikiem budowania konkurencyjności. I wcale nie chodzi tu jedynie o „marketing miejsca”, skądinąd ważny element polityki rozwojowej miast czy regionów, bo również o budowanie przewagi w zakresie standardów dostępności i obsługi, jakości sąsiedztwa, stanu ekologii, sprawności i bezpieczeństwa lokalizacji inwestycji itd. Troska o jakość przestrzeni nie jest obszarem budowania jakiegoś szczególnego komfortu, ale twardego konkurowania narodów i państw. To nie przypadek, że gospodarka przestrzenną i środowiskiem stała się przedmiotem działań wszystkich rządów, z reguły za pośrednictwem specjalnie powołanych w tym celu ministerstw, a w Unii Europejskiej niewiele jest krajów, które nie prowadzą własnej polityki architektonicznej.

\* \* \*

To niezwykle paradoks, że reforma samorządowa (komunalna) – powszechnie uważana za jedną z najważniejszych reform dwudziestopięciolecia – jako idea zaczęła się rodzić w środowisku urbanistów. To w tej grupie zawodowej narastała frustracja, że choć gospodarka jest planowa i nie ma żadnych ograniczeń związanych na przykład z własnością prywatną, to plany miast właściwie nie są realizowane, zaś kolejne inwestycje tylko pogłębiają chaos. Przyczyny tego stanu rzeczy upatrywano w ściśle branżowym i hierarchicznym zarządzaniu, a co za tym idzie – braku ośrodka władzy zorientowanego

na jakość funkcjonowania całej jednostki osadniczej. Mieliśmy do czynienia z deficytem samorządu terytorialnego. Jednak powstanie samorządu gminnego, któremu przypisano zadania dotyczące gospodarki przestrzennej, wcale nie uzdrowiło sytuacji. Co więcej, zmiany wielu elementów otoczenia prawnego jeszcze tę sytuację pogorszyły. Na przykład uchylenie wszystkich dotychczasowych planów zagospodarowania przestrzennego jednym aktem było działaniem zupełnie bez precedensu.

Zmiany myślenia wymaga cały kompleks ustawodawstwa planistycznego. Pomysłodawcom reform musi towarzyszyć świadomość, że dotyczą bardzo wrażliwej społecznie sfery i bardzo skomplikowanej materii prawa, na dodatek nieregulowanej prawem europejskim. Każdy z zaawansowanych cywilizacyjnie krajów przez lata wypracował własne systemy, głęboko zakorzenione w lokalnej tradycji prawa i praktyce.

Fundamentalne reformy w sferze planistyczno-budowlanej musiałyby oznaczać pewne zahamowanie (pytanie – na ile krótkotrwałe?) procesów inwestycyjno-budowlanych, co oczywiście budzi obawy każdej władzy, szczególnie w warunkach wątpliej czy niepewnej koniunktury gospodarczej. W zbiorowej pamięci zachował się obraz „terapii szokowej” Balcerowicza, która była niezbędną, celową i ostatecznie zakończyła się sukcesem, ale jednak spowodowała dwa lata recesji gospodarczej i stała się źródłem kilku zjawisk o długoletnich negatywnych konsekwencjach.

\* \* \*

Miejszem koordynacji polityk sektorowych jest planowanie regionalne, prowadzone zarówno na poziomie kraju, jak i na poziomie regionów. Winno ono mieć charakter zintegrowany, co oznacza, że musi być częścią, wręcz istotą polityki regionalnej – polityki rozmieszczania potencjału gospodarczego w przestrzeni i uzyskiwania jej wysokiej jakości. Strategie rozwoju wyzute z aspektu przestrzennego niewiele są warte. Można nawet postawić tezę, że to cele przestrzenne powinny podpowiadać, orientować kierunki pragmatycznych działań. Zagospodarowanie przestrzenne nie może być

traktowane jako przypadkowy i przez nikogo nieprzewidywany efekt realizacji różnych sektorowych polityk. Winno być celem, a nie pochodną. Niestety planowanie regionalne znajduje się w tej chwili w poważnym koncepcyjnym kryzysie, ale to odrębny temat.

\* \* \*

Zagospodarowanie przestrzenne da się opisywać i mierzyć na różne sposoby. Ujawnia się ono także wizualnie – jako krajobraz. Krajobraz jest czułym sejsmografem – odzwierciedla wszystkie procesy gospodarcze, społeczne i kulturowe. Jest miarą siły i skuteczności państwa jako regulatora, odzwierciedla ekonomiczny potencjał społeczeństwa, jego ekologiczną świadomość i kulturalne aspiracje. Stanowi – najogólniej mówiąc – wyraz jego cywilizacyjnego poziomu. Czy tego chcemy czy nie, czy sobie z tego zdajemy sprawę czy nie, jakość krajobrazu wyraża konkurencyjność nie tylko przestrzeni kraju, ale konkurencyjność jego społeczeństwa, które jest albo nie jest zdolne kreować ład, funkcjonalność i piękno, czyli podnosić wartość swojego terytorium.





DR HAB. KRZYSZTOF SZCZERSKI, PROF. UJ

*Uniwersytet Jagielloński  
Poseł na Sejm RP*

---

## CZTERY WARIANTY ROZWOJU – IMPLIKACJE DLA POLSKI

Polska wolność po dwudziestu pięciu latach od upadku komunistycznych reżimów w Europie Środkowej wymaga ponownego przemyślenia powszechnych gwarancji korzystania z jej owoców. Do efektywnego rozwoju, który byłby oparty na poczuciu wolności i godności indywidualnej oraz wspólnotowej niezbędne jest bowiem przekonanie, że nie jest on limitowany przez nieakceptowane społecznie bariery. Oznacza to postulat łączenia wolności z równością i sprawiedliwością, oczywiście rozumianą nie w sposób uproszczony – „każdemu tyle samo”, ale pojmowaną zgodnie z ich etycznym znaczeniem, czyli równością jako postulatem niedyskryminacji przy zachowaniu konsekwencji wynikających ze zróżnicowanych uwarunkowań indywidualnych i cech jednostkowych oraz sprawiedliwością, jako normą oddawania każdemu tego, co mu się słusznie należy<sup>1</sup>.

Strategie rozwojowe dla Polski na kolejne dekady wolności zakładać zatem powinny „współczynnik powszechności” oparty na wymienionych

---

1. O rozumieniu tych pojęć w: B. Sutor, *Etyka polityczna*, Warszawa 1994.

dwóch wskaźnikach: powiązania wolności z równością oraz powiązania jej ze sprawiedliwością.

W przeciwnym razie rozwój ten będzie regresywny. Pod tym pojęciem, brzmiącym jak paradoks, rozumieć należy wzrost wskaźników rozwojowych uzyskiwany albo poprzez konsumpcję prostych zasobów, pochłaniającą potencjalne źródła przyszłego rozwoju, albo poprzez intensywną eksploatację pomiędzy grupami społecznymi, która wyczerpuje ich zdolności i wole do długookresowego planowego powiększania własnego potencjału. Rozwój regresywny może zatem odbywać się w dwóch wariantach: trwałej degradacji własnego potencjału materialnego (wyprzedaż majątku, brak regeneracji zasobów naturalnych itp.) albo poprzez trwałe wykluczenie z udziału w nim dużych grup społecznych (nieoptymalne wykorzystanie zasobów ludzkich).

W jednym i w drugim przypadku mamy do czynienia z sytuacją, w ramach której załamują się podstawy rozwoju zrównoważonego, czyli mającego szanse na długie trwanie. Z czasem bowiem przychodzi albo załamanie potencjału materialnego, szczególnie iż wrażliwość na czynniki zmiennych zewnętrznych konsekwentnie rośnie zwłaszcza w monokulturach produkcyjnych (a dziś także monokulturach usługowych opartych na outsourcingu konkretnych rodzajów usług lub kooperacji podwykonawczej), albo też mamy do czynienia z załamaniem potencjału zasobów ludzkich – ze zjawiskami dużej emigracji zarobkowej, kiedy to grupy wykluczone z udziału w rozwoju poszukują innych rynków pracy; obniżaniem się standardu powszechnej edukacji i związanych z nią aspiracji społecznych; „płowieniem więzi społecznych” i słabnięciem identyfikacji z wartościami wspólnotowymi; spadkiem poziomu takich zasobów wspólnotowych jak zaufanie i odpowiedzialność, aż wreszcie z załamaniem demograficznym wynikającym z braku perspektyw indywidualnego bezpieczeństwa bytowego.

Dlatego, patrząc na polski rozwój w dwadzieścia pięć lat od odrodzenia naszej wolności, warto postawić pytanie o jego charakter i gwarancje trwałości,

właśnie z perspektywy skonfrontowania dwóch typów idealnych: rozwoju powszechnego i rozwoju regresywnego<sup>2</sup>.

Jednocześnie kwestie strategii rozwojowych dla Polski należy odnieść do drugiej kategorii zmiennych, a mianowicie do formułowania celu rozwojowego.

Tutaj także możemy wskazać na dwa typy idealne, dla budowania których podstawą jest odpowiedź na pytanie: „komu rozwój służy, a raczej kto jest jego podmiotem zarówno w sensie sprawczym, jak i w rozumieniu adresata wypracowanych efektów uzyskanych poprzez rozwój?”.

W odpowiedzi na tak sformułowany problem strategii rozwojowych można dokonać ich podziału na te, dla których podstawą jest indywidualne zaspokojenie potrzeb jednostkowych lub te, które zakładają istnienie dobra wspólnego, jako dobra samoistnego, autonomicznego, nie będącego prostą sumą dóbr jednostkowych. Podział ten jest powszechnie znany, nie wymaga więc szczegółowego uzasadnienia<sup>3</sup>.

W pierwszym przypadku bowiem rozwój jest pochodną zindywidualizowanych strategii jednostek, które w rywalizacyjnym środowisku działania planują własne ścieżki sukcesu wedle odrębnych kryteriów jego wskaźnikowania (sukces materialny, władza, szczęście rodzinne, szczególnie tryb życia itp.). Nie istnieje ani jeden powszechny miernik rozwoju ani płaszczyzna, gdzie strategie indywidualne spotykają się, płaszczyzna inna niż wymiana dóbr pomiędzy jednostkami na zasadzie kontraktu. Równocześnie model rozwoju zindywidualizowanego oznacza także, iż relacje pomiędzy strategiami rozwoju nie zakładają elementów solidarnościowych, lecz jedynie relacje ekwiwalentne i to jedynie w wariantie złagodzonej przez ustanowienie prawa egzekwowanego przez suwerenną władzę. W przypadku słabości suwerena (państwa) w egzekwowaniu prawa, jego złej jakości lub wprost sprzyjaniu przez rozstrzygnięcia prawne i praktykę interesom silniejszych aktorów, nie zakłada się w ogóle elementów sprawiedliwości w budowaniu strategii rozwojowych i wówczas rozstrzyga siła, niekoniecznie fizyczna, częściej

---

2. Szerzej o polskiej transformacji w ujęciu teoretycznym w: A. Kolasa-Nowak, *Zmiana systemowa w Polsce w interpretacjach socjologicznych*, Lublin 2010.

3. Zainteresowanych odsyłam do: Y. Simon, *Filozofia rządu demokratycznego*, Kraków 1993.

ta oparta na wpływach, pieniądzu, władzy lub układach sieciowych. W takim przypadku mamy do czynienia z wykluczaniem z rozwoju jednostek i grup przegranych w relacjach wewnętrznych.

Wariant strategii rozwojowej, który zakłada autonomię dobra wspólnego, istniejącego równolegle, a nie wypierającego dobra indywidualne, opiera się na założeniu zbiorowej tożsamości określonej wspólnoty, która jest w stanie sformułować swoje zbiorowe cele rozwojowe. Istotne są w tym przypadku dwa procesy: artykułowanie wspólnotowych celów rozwojowych oraz dobór narzędzi, którymi mają być one realizowane. Dla pozytywnej koncepcji rozwojowej w wariacie uwspólnotowionym ważne jest, by ścieżka dojścia do strategii była otwarta i równa, to znaczy zakładała możliwość zaistnienia różnorodnych wizji dobra wspólnego i poddania ich zbiorowej debacie. W warunkach współczesnych społeczeństw największą rolę w tym względzie odgrywa jakość przestrzeni medialnej, która jest przestrzenią publiczną, nawet jeśli działają na niej podmioty komercyjne. Przestrzeń medialna, mimo iż ma charakter wirtualny, powinna zatem być kształtowana na wzór fizycznie istniejących wspólnych miejsc powszechnego użytkowania, jak ulice, chodniki, urzędy publiczne itp.<sup>4</sup>. We wszystkich tych miejscach oczekujemy znoszenia barier dostępności, np. dla osób niepełnosprawnych czy starszych, tak aby zapewnić w nich równość. Zasada ta powinna także dotyczyć przestrzeni debaty publicznej o dobro wspólne prowadzonej w ramach przestrzeni medialnej. Jeśli będzie to bowiem przestrzeń manipulacyjna lub rywalizacyjna, to tak jakbyśmy godzili się na to, że do miejskiego autobusu mogą wejść jedynie osoby, które zgadzają się z taką a nie inną polityką władz miasta, a jak ktoś ma inne zdanie, to może chodzić piechotą. Dziś praktyka mediów w Polsce bardziej niestety przypomina ten drugi, pozornie absurdalny model. Równocześnie uwspólnotowiony wariant rozwojowy zakłada nie tylko otwartą debatę publiczną, ale także wymaga, by wspólnota po wypracowaniu zakresu tego, co uznaje za dobro wspólne była zdolna do jego realizacji za pomocą instrumentów zbiorowego działania. Oznacza to oczywiście, iż istnieć musi przestrzeń publiczna nie tylko na potrzeby debaty, ale również w sensie na-

---

4. Szerzej na ten temat w: E. Błońska-Grzesiak, K. Szczerski (red.), *Dobre media. Przestrzeń medialna jako przestrzeń publiczna*, Kraków 2004.

rzędzi działania – systemu instytucji publicznych, regulacji i egzekucji prawa, które są zdolne do wprowadzania w życie zbiorowych celów rozwojowych. Słabe państwo, nieefektywne i marnotrawne jest w stanie zaprzepaścić każdy katalog zdefiniowanego dobra wspólnego, państwo opresyjne natomiast wyklucza otwarty charakter jego definiowania. Nie chodzi zatem o prosto określoną „siłę” państwa, ale o jego skuteczność w służebności, dla której podstawą jest zasada subsydiarności.

Jeżeli dokonamy zestawienia skrótowo omówionych powyżej typów idealnych strategii rozwojowych: rozwój powszechny a rozwój regresywny oraz rozwój zindywidualizowany a rozwój uwspólnotowiony, to uzyskujemy następującą matrycę wariantów rozwojowych, które możemy odnieść do Polski.

Tabela 1. Modele rozwojowe

	Rozwój powszechny	Rozwój regresywny
Rozwój zindywidualizowany	A – WARIANT ENKLAWOWY	B – WARIANT ANTAGONISTYCZNY
Rozwój uwspólnotowiony	C – WARIANT OTWARTY	D – WARIANT TOTALITARNY

W tym ujęciu, **wariant enklawowy** oznacza połączenie rozwoju powszechnego z rozwojem zindywidualizowanym, co prowadzi z jednej strony do zachowania zasady otwartego dostępu do źródeł rozwoju (możliwości osiągnięcia sukcesu) oraz do możliwości uzyskania dostępu do owoców wzrostu w sposób nieograniczany sztucznymi barierami, jest to również rozwój, który nie opiera się na prostym wyczerpywaniu zasobów, jednocześnie jednak brakuje w nim społecznego poczucia potrzeby tworzenia silnej sfery publicznej o charakterze równościowym oraz poczucia autonomii dobra wspólnego; jest to zatem rozwój silnie zindywidualizowany, w którym dochodzi do podziału na zwycięzców i przegranych, z silną tendencją do komercjalizacji wyznaczników hierarchii społecznych (zasoby materialne są uniwersalnym i jedynym miernikiem pozycji społecznej i dostępu do dóbr także tych, które mogłyby być w innym wariacie uznane za dobro

wspólne, jak na przykład usługi zdrowotne czy oświatowe); w efekcie wariant ten prowadzi do wytworzenia się enklaw rozwojowych, w których skupione są jednostki posiadające zasoby uprawniające do korzystania z owoców rozwoju, pozostałe grupy społeczne mogą natomiast przyjąć jedną z dwóch postaw: aspirującą (bo możliwości włączenia się do rozwoju są zasadniczo powszechne) lub obserwującą (żyjąc poza konsumpcją rozwoju przyjmując postawę widowni „życia możliwych cele brytów”). Pojęcie enklaw rozwojowych niekoniecznie oznacza budowanie ich w sensie fizycznym (choć oczywiście szczególna symbolika charakterystycznych dla polskich wielkich miast „osiedli za parkanem” jest przykładem, że i tak być może), przybiera raczej formy terytorialne w postaci zróżnicowań poziomu rozwoju pomiędzy regionami i miastami (ze szczególnym uwzględnieniem dominującej pozycji stolicy) lub formy rozproszone (ekskluzywizm skomercjalizowanych usług poprzednio publicznych – służby zdrowia czy oświaty).

Spatologizowanym wariantem rozwoju enklawowego jest **wariant antagonistyczny**, oznaczający połączenie indywidualizmu z rozwojem regresywnym, to znaczy takim, w którym grupy uprzywilejowane żyją kosztem grup słabszych, eksploatując ich zasoby, albo kosztem własności publicznej, przywłaszczając dla siebie składniki majątku, dobra zbiorowe (np. eksploatują dla własnych korzyści surowce naturalne) lub też okradając kasę państwa z pobranych podatków. Rozwój antagonistyczny charakterystyczny jest dla państw upadłych, które co prawda często legitymują się imponującymi wskaźnikami wzrostu PKB, tyle że efekty tego wzrostu (wynikającego właśnie np. z eksploatacji surowców) nie są upowszechnione w społeczeństwie, lecz łądzą na prywatnych kontaktach. Innym rodzajem rozwoju antagonistycznego jest sytuacja, w której grupy uprzywilejowane tworzą sztuczne bariery dostępu do źródeł rozwoju grupom aspirującym po to, by zmonopolizować swoją pozycję. Takie sytuacje szczególnie często zdarzać się mogą w państwach posttotalitarnych lub postautorytarnych, które przechodzą przez fazę tzw. transformacji polegającej na pewnej formie spatologizowanej kooptacji do elity, której instrumentem jest umowa oddania władzy za wspólny dla grup umawiających się, a za to limitowany dla ogółu społeczeństwa, dostęp do źródeł sukcesu gospodarczego. W takich krajach obywatele stają się niezbędnym

zasobem do wytwarzania majątku, z którego korzystają uprzywilejowane pseudoelity oraz do potwierdzania poprzez procedurę demokratyczną legitymizacji tychże, czemu sprzyja manipulacyjny charakter mediów namawiających do reprodukcji systemu w akcie wyborczym. Inną wreszcie formą rozwoju antagonistycznego jest sytuacja, w której podstawową zasadą relacji społecznych staje się rywalizacyjny egoizm, to znaczy powszechnym wzorcem staje się przekonanie, że sukces jednych musi oznaczać porażkę innych, a zwycięzca musi mieć swoją ofiarę, na tle której może się czuć spełniony. Do takich zachowań socjalizować może szkoła i wzorce czerpane z kultury masowej, prowadząc do zanikania społecznej empatii i pojawienia się w jej miejsce antagonizmu jako podstawy odnoszenia się ludzi i grup społecznych do siebie. Niekiedy działanie tego typu jest celowym zamierzeniem władzy wedle zasady „dziel i rządź”.

Tego typu działanie władzy może ostatecznie doprowadzić do powstania najbardziej normatywnie negatywnego wariantu rozwoju, czyli **rozwoju totalitarnego**, który łączy element regresywny z załamaniem wolności indywidualnej. Istotą tego typu polityki jest zdefiniowanie wspólnoty, której służyć ma rozwój nie w sposób naturalny (subsydiarny), to znaczy poczynając od najbliższych człowiekowi wspólnot, jakimi są: rodzina, sąsiedztwo, społeczność lokalna, tylko poprzez odgórne działania władzy. W ten sposób społeczeństwo organizowane jest wedle jednolitego wzorca, polityka staje się totalna, a państwo jest instrumentem represji wobec indywidualnej wolności i narzędziem służącym celom władzy, w tym także planowanej przez nią rozwojowi wedle ustalonego planu. Państwa totalitarne zachowują bowiem niejednokrotnie w swojej polityce elementy rozwoju (wielkie inwestycje infrastrukturalne, przemysł ciężki i obronny), niekiedy nawet o cechach społecznych (umasowienie oświaty), nigdy jednak nie czynią tego w imię dobra indywidualnego, lecz traktują tę politykę jako narzędzie panowania nad społeczeństwem i jego mobilizacji wokół celów grupy sprawującej władzę.

Przeciwieństwem wariantu totalitarnego jest **rozwój otwarty**, który z kolei eliminuje z rozwoju powszechnego element enklawowy. Ten typ rozwoju zakłada zatem równy i sprawiedliwy dostęp do źródeł i efektów rozwoju, jednocześnie podkreślając, iż dostęp ten nie może mieć jedynie charakteru

indywidualnego i być wynikiem rywalizacji jednostek, lecz musi zawierać w sobie obszar zdefiniowanego dobra wspólnego, do którego prawo dostępu ma charakter obywatelski, a więc otwarty. Rozwój taki prowadzi zatem do współistnienia sfery wolności indywidualnej, w której zróżnicowanie społeczne jest oczywistością, i sfery publicznej, gdzie obowiązują reguły umowy społecznej zawartej w prawie państwa, wedle której każdy jest obywatelem o takim samym zakresie praw podstawowych. Treść prawa sfery publicznej jest wynikiem debaty społecznej i decyzji politycznych podejmowanych przez wspólnotę polityczną tworzącą państwo, zależnie od jej woli sfera ta może być szersza lub węższa, nigdy jednak nie może być zlikwidowana i całkowicie sprywatyzowana. Podstawowym mechanizmem podziału politycznego nie staje się zatem pytanie, czy musimy mieć sferę publiczną (przez niektórych pogardliwie i błędnie nazywaną np. „socjałem”), tylko to, jaki ma mieć ona kształt i na ile bogatą sferę nas stać.

Na tle owych rozważań modelowych warto podjąć refleksję o dzisiejszym wzorcu rozwojowym w Polsce<sup>5</sup>. Jest to tym bardziej istotne, że w badaniach opinii publicznej dostrzec można, iż większość osób, które deklarują w Polsce zadowolenie z indywidualnego sukcesu i życia prywatnego, jednocześnie mówi o tym, że sprawy wspólne, sprawy publiczne idą w złym kierunku albo że są niezadowoleni z tego, co jest wspólne. Istnieje więc dość symptomatyczne napięcie: indywidualnie, rodzinnie owszem, jesteśmy szczęśliwi, ale to, co tworzy naszą sferę publiczną, nie spełnia społecznych oczekiwań, jest przedmiotem dezaprobaty, a rozwój tej sfery uważany jest za błędny. Polska jest krajem indywidualnego sukcesu i zbiorowych porażek<sup>6</sup>.

Jest to, moim zdaniem, jeden z podstawowych czynników napięć, jakie muszą być brane pod uwagę w strategii rozwoju, planowaniu przyszłości i myśleniu strategicznym w Polsce. Mamy bowiem do czynienia z sytuacją, która zbliża nas do modelu rozwoju enklawowego, a niekiedy wręcz modelu

---

5. Literatura analizująca polskie przemiany jest bardzo bogata, ujęcia przeglądowe różnych stanowisk m.in. w: I. Krzeziński (red.), *Wielka transformacja. Zmiany ustroju w Polsce po 1989*, Warszawa 2011; M. Bucholc, S. Mandes, T. Szawiel, J. Wawrzyniak (red.), *Polska po 20 latach wolności*, Warszawa 2011.

6. Por. kolejne badania: J. Czapiński, *Diagnoza społeczna*.



antagonistycznego<sup>7</sup>. Myślę zatem, że „enklawa” jest słowem–kluczem do myślenia o strategicznym rozwoju Polski, ale także Europy.

Wiele świadczy bowiem o tym, że Polska rozwija się w formule rozwoju coraz bardziej enklawowego, ale także Unia Europejska, w wariantie pokrzyżowanym, zdaje się zarzucać tradycyjne rozumienie polityki spójności na rzecz wspierania konkurencyjności typu enklawowego, czemu służy przyjmowany paradygmat geoeconomicznego myślenia o relacjach międzynarodowych<sup>8</sup>. Wynika to z oceny, że polityka, która do tej pory była proponowana w Unii, po doświadczeniu kryzysowym, nie jest polityką skuteczną, szczególnie że wskaźnikowo wciąż dalecy jesteśmy od uzyskania efektu spójności. Uzytkaliśmy pewien rozwój enklawowy Europy, być może dlatego właśnie, że polityka spójności była w zasadzie narzędziem głównie ujednolicania wzorca rozwojowego, a nie brania pod uwagę różnorodności, która go spowodowała, że będzie to rozwój otwarty, czyli powszechny.

Dlaczego rozwój enklawowy jest zły? Dlatego, że rozwój za pomocą enklaw rozwojowych nigdy nie jest trwały. Prędzej czy później doprowadza do napięcia społecznego. Z punktu widzenia politologii, a nie ekonomii, z punktu widzenia prowadzenia polityki i mechanizmów politycznych zachodzących na poziomie państw, ale także w skali większej, jaką jest integracja europejska, sprawa ta jest dawno opisana i w zasadzie aksjomatyczna. Rozwój enklawowy nigdy nie jest rozwojem trwałym, ponieważ zawsze prowadzi do załamania stabilności systemowej poprzez utratę zdolności do uzyskania równowagi między oczekiwaniami a rezultatami działania systemu, której nie da się już przedłużyć metodami eliminującymi wolność grup wypchniętych na pozycje drugorzędne, tym bardziej że wielkość marginesów zawsze z czasem rośnie (ilość niepartycypujących w rozwoju stale się powiększa wraz z wypadaniem z cyklu indywidualnego sukcesu, co jest konieczne, by „zwycięzcy wyścigu” mogli biec dalej). Enklawy albo będą się zatem zamykać, albo będą się starały pozbawić praw innych poza swoimi enklawami, czyli narzucać swój model władzy na tych, którzy są ponad enklawami, aby zatrzymać ich poza swoimi ogrodzonymi osiedlami rozwoju,

7. Por. W. Kieżun, *Patologia transformacji*, Warszawa 2013.

8. Por. T. G. Grosse, *W poszukiwaniu geoeconomii w Europie*, Warszawa 2014.

albo będą po prostu manipulować innymi, po to, żeby inni uznali, że ich status, ich pozycja poza enklawami jest naturalna, jest konieczna – tak po prostu musi być.

Ze wszystkimi tymi trzema elementami mamy do czynienia zarówno w Polsce, jak i w Europie. Enklawy albo się zamykają, albo próbują przejąć władzę hierarchiczną nad podmiotami spoza enklaw, albo manipulują nimi po to, żeby udowodnić im, że ten model rozwoju, który następuje, jest jedynym, jaki jest dostępny. To prędzej czy później doprowadzi do zerwania z równowagą systemową, a doprowadza już do poważnych napięć społecznych, które można było zaobserwować w całej Europie.

Dlatego strategia, która stoi dziś przed Polską, przed Europą, powinna być strategią wyjścia z rozwoju enklawowego w kierunku rozwoju otwartego.

Teza ta łączy się także z pytaniem o strategię – czym jest strategia? Strategia jest właśnie tym działaniem, jeśli chodzi o sferę publiczną, którego celem winno być doprowadzenie do sytuacji, w której interes publiczny i dobro wspólne pozwala wyjść ponad enklawowy rozwój indywidualnego sukcesu, jakkolwiek obrazoburczo by to nie brzmiało dla zwolenników liberalnego modelu ekonomicznego i społecznego.

## **Jaki jest do tego klucz?**

Otóż uważam, że kluczem do przyszłości polskiej wolności i do rozwoju otwartego jest godność. Bo bez godności wolność zaczyna być zbiorem zamkniętym, to znaczy wolność jednych musi być związana z ograniczaniem wolności innych. Bez równej dystrybucji godności nie ma, w moim przekonaniu, wolności. Bo wtedy właśnie mamy do czynienia z sytuacją rozwoju enklawowego. Godność w sferze publicznej dzisiaj, w państwie świeckim, które nie może się wprost odwoływać do powszechności religijnego dowartościowania człowieka, musi być wsparta na dwóch mechanizmach niezbędnych do tego, żeby strategii rozwojowej ją uwzględniające budowały w Polsce wolność.

Po pierwsze, godność jako warunek wolności jest możliwa do realizacji jedynie poprzez szeroką sferę publiczną. W sferze publicznej godność powinna być rozdystrybuowana w sposób równy i sprawiedliwy. Zatem to właśnie sfera publiczna jest domeną wolności poprzez godność. To jest jej zadanie. Musimy się wspólnie, strategicznie umówić, w Polsce i w Europie, jaki jest zakres sfery publicznej i co wchodzi w ramy tej sfery publicznej po to, żeby zrozumieć, że to jest ta sfera, w której wolność jest realizowana poprzez godność, czyli poprzez równość dostępu do szacunku, rozumianego także jako równoważność każdego z warunków czy też modeli życia.

Drugą rzeczą, która jest bardzo ważna, by strategie rozwojowe mogły być źródłem wolności, jest złamanie monopolu dystrybucji społecznej godności. Uważam, że dzisiaj w Polsce, nie tylko w Polsce, ale w bardzo wielu miejscach, także w Unii Europejskiej, mamy do czynienia z monopolizacją dystrybucji społecznej godności. Jednym się tej godności społecznej odmawia, drudzy monopolizują dystrybucję godności. To także powoduje rozwój enklawowy. W sensie tej niematerialnej, ale symbolicznej godności.

Te dwie rzeczy są zatem według mnie kluczem do strategicznego rozwoju wolności w Polsce.

- Po pierwsze, umowa społeczna dotycząca sfery publicznej, w której godność byłaby dystrybuowana w sposób równy, a zatem przełamywałaby enklawowy rozwój indywidualnego sukcesu.
- Drugą rzeczą, która jest niezwykle istotna, to jest przełamanie monopolu symbolicznej dystrybucji godności, tzn. przywrócenie wolności w sferze dystrybucji godności w Polsce, bo to jest rzecz, która blokuje prawdziwy dialog społeczny i powoduje brak zaufania, który jest pokazywany przez socjologów jako podstawowy problem polskiego kapitału społecznego, a który rodzi się z faktu monopolizacji symbolicznej dystrybucji godności w Polsce.

Te dwa czynniki pozwolą na dokonanie w Polsce, na drodze demokratycznej, aktu nowej umowy społecznej tworzącej podstawy do rozwoju otwartego, która jest nam niezbędnie potrzebna po dwudziestu pięciu latach istnienia Trzeciej Rzeczypospolitej. Odnowa wzorca rozwojowego nie tylko posłuży

ładowi społecznemu, ale powinna także uruchomić nowe źródła dynamiki gospodarczej, które są dziś blokowane przez patologie rozwoju enklawowego. To najważniejsze zadanie strategiczne stojące przed nami.



**PROF. DR HAB. JACEK SZLACHTA**

*Szkoła Główna Handlowa w Warszawie*  
*Wiceprzewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*

---

## **UNIJNA POLITYKA ROZWOJU – SCENARIUSZE PROGNOZ STRATEGICZNYCH DO ROKU 2050**

### **1. Uwarunkowania wieloletniego programowania rozwoju społeczno-gospodarczego w Unii Europejskiej**

Unia Europejska podjęła wieloletnie programowanie rozwoju społecznego, gospodarczego i regionalnego w konsekwencji wprowadzenia w roku 1988 reformy Delorsa. W wyniku tej fundamentalnej reformy, pogłębiającej integrację europejską do formuły Unii, podstawowe znaczenie zostało nadane europejskiej polityce spójności, skupiającej około 1/3 wydatków budżetowych Wspólnoty Europejskiej. Wprowadzono programowanie budżetu i polityk europejskich w wieloletniej perspektywie finansowej, a kolejne takie okresy dotyczyły lat: 1989–1993, 1994–1999, 2000–2006, 2007–2013 oraz 2014–2020. W tym czasie przystępowały do Wspólnoty Europejskiej dwunastu państw kolejne kraje: w roku 1995 – Austria, Finlandia i Szwecja; w roku 2004 – Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia i Węgry; w roku 2007 – Bułgaria i Rumunia, a w roku 2013 – Chorwacja.

Oznaczało to zwiększający się potencjał ludnościowy, a w mniejszym stopniu gospodarczy Unii Europejskiej, ale przede wszystkim zasięg przestrzenny tej organizacji, liczącej obecnie 28 państw członkowskich.

W dwu ostatnich dekadach ewolucja europejskiej polityki spójności miała miejsce pod wpływem zmian w teorii, czego najbardziej dobitnym przykładem były między innymi prace: P. Krugmana (nowa geografia ekonomiczna), M. Castellsa (przestrzeń przepływów) oraz F. Barca (polityka zorientowana na miejsca)<sup>1</sup>. Organizacje międzynarodowe, takie jak Bank Światowy i OECD, przekładały te inspiracje teoretyczne na założenia polityki społeczno-gospodarczej prowadzonej w układach terytorialnych<sup>2</sup>. Unia Europejska stopniowo przebudowywała europejską politykę spójności w kierunku poszerzenia segmentu zorientowanego na konkurencyjność, kosztem segmentu spójnościowego.

Średniookresowe i długookresowe myślenie strategiczne w skali kontynentu było niezbędne także ze względu na procesy globalizacji, wywierającej coraz silniejszy wpływ na Unię Europejską i jej państwa członkowskie, oraz na potrzebę kształtowania pozytywnych i dobrosąsiedzkich relacji z krajami graniczącymi i powiązanych różnymi porozumieniami. W każdym kolejnym okresie programowania powstawał strategiczny dokument na poziomie Unii Europejskiej, będący podstawą interwencji strukturalnej tej organizacji<sup>3</sup>. Oczywiście w Unii Europejskiej były przygotowywane także

1. M. Castells, *Siła tożsamości*, PWN, Warszawa 2008; M. Castells, *Spoleczeństwo sieci*, PWN, Warszawa 2008; P. Krugman, *Development, Geography and Economic Theory*, The Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge 1995; M. Fujita, P. Krugman, A. J. Venables, *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*, The MIT Press, Cambridge–London 2001; F. Barca, *An Agenda for a Regional Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of D. Huebner, Commissioner for Regional Policy, Brussels 2009.
2. The World Bank, *World development report 2009. Reshaping Economic Geography*, Washington DC 2009; OECD, *Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices*, Paris, 31 March 2009; J. Szlachta, *Doktryna OECD w sferze polityki rozwoju regionalnego*, [w:] A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.), *Polska wobec wyzwania cywilizacji XXI wieku*, „Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju” II tom, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2009.
3. *Wspólne Ramy Strategiczne. Dokument roboczy służb Komisji. Elementy Wspólnych Ram Strategicznych na lata 2014–2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego*, Komisja Europejska, Bruksela, SWD (2012)61 final część I i II, 14 marca 2012.

liczne dokumenty sektorowe o perspektywicznym horyzoncie czasowym, dotyczące między innymi: transportu, środowiska, energetyki czy zmian klimatycznych, jednak ze względu na ich cząstkowy charakter zostały one w tym opracowaniu pominięte.

Narastająca potrzeba bardziej skutecznej konfrontacji na płaszczyźnie gospodarczej z szybko rozwijającymi się państwami, takimi jak: Chiny, Indie oraz Brazylia w skali globalnej, wychodzącej poza siedmioletni horyzont programowania, doprowadziła do przyjęcia w roku 2000 na Szczycie w Lizbonie średniookresowej strategii. Zakładała ona zbudowanie w Europie, w ciągu zaledwie dziesięciu lat, najbardziej konkurencyjnej gospodarki światowej. Dokument ten został w roku 2001 na Szczycie w Goeteborgu uzupełniony o elementy przyjaznego dla środowiska przyrodniczego trwałego i zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*). Generalne niepowodzenie we wdrażaniu tej strategii spowodowało przyjęcie w roku 2005 *Odnowionej Strategii Lizbońskiej*, zakładającej zamiast metody otwartej koordynacji jednoznaczne podporządkowanie wszystkich polityk europejskich tej strategii.

W roku 2010 została ona zastąpiona przez *Strategię Europa 2020*<sup>4</sup>. Jako priorytety tej strategii przyjęto: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach (inteligentny wzrost), promocję gospodarki oszczędzającej zasoby, zielonej i konkurencyjnej (zrównoważony wzrost) oraz sprzyjanie gospodarce o wysokim zatrudnieniu, zapewniającej wysoką spójność społeczną i terytorialną (włączenie społeczne). Określono następujące cele, jakie Unia Europejska zamierza osiągnąć w horyzoncie czasowym roku 2020: 75 proc. wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej 20–64; 3 proc. produktu krajowego brutto przeznaczanego na badania i rozwój, 20/20/20 w zakresie klimatu i energetyki (20 proc. udział energii ze źródeł odnawialnych, 20 proc. ograniczenie emisji CO<sub>2</sub>, a także zwiększenie efektywności wykorzystania energii o 20 proc.); udział uczniów kończących przedwcześnie edukację poniżej 10 proc. i 40 proc. udział młodzieży kończącej edukację na poziomie wyższym dla kohorty wiekowej 30–34 lata, a także 20 mln ludzi mniej w strefie ubóstwa. Siedem

---

4. *Europa 2000. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Komisja Europejska, Bruksela, KOM (2010)2020 wersja ostateczna, 3.3.2010.*

flagowych inicjatyw służących wdrożeniu tej strategii to: (1) Innowacyjna Europa; (2) Młodzi w ruchu; (3) Digitalna agenda dla Europy; (4) Oszczędzająca zasoby Europa; (5) Polityka przemysłowa dla ery globalizacji; (6) Agenda dla nowych umiejętności i miejsc pracy oraz (7) Europejska platforma przeciw biedzie. Europejska polityka spójności na lata 2014–2020 została podporządkowana priorytetom i celom tej strategii oraz została określona zarazem jako najważniejszy instrument jej skutecznego wdrożenia.

W traktacie lizbońskim, obowiązującym od 1 grudnia 2009 roku zapisano, że: „Unia wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między krajami członkowskimi”<sup>5</sup>. Oznacza to wprowadzenie jako traktatowej, obok gospodarczej i społecznej, także spójności terytorialnej. Sprzyja to terytorializacji programowania rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej w różnych, nie tylko administracyjnych, układach. W kolejnym okresie programowania na lata 2014–2020 zaproponowano między innymi: szereg nowych instrumentów służących wspieraniu rozwoju lokalnego; politykę miejską jako sposób wprowadzenia wymiaru terytorialnego oraz Prognozę Oddziaływania Terytorialnego jako jeden z nowych instrumentów. W traktacie tym zapisano także, że Unia przygotowuje wieloletnią perspektywę finansową, na okres nie krótszy niż pięć lat.

Wieloletnia perspektywa budżetowa polityki Unii Europejskiej wymuszała podjęcie programowania rozwoju o horyzoncie czasowym nie tylko średnio-okresowym, ale także długookresowym. Kolejne indykatywne studia o takim charakterze to: (1) *Europa 2000. Założenia rozwoju terytorium Wspólnoty z roku 1991*, przygotowane przez Komisję Europejską; (2) *Europa 2000 Plus. Współpraca dla rozwoju terytorialnego Europy z roku 1994*<sup>6</sup>, też przygotowane przez Komisję Europejską oraz (3) *Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego z roku 1999*, firmowane przez ówczesne kraje członkowskie<sup>7</sup>.

5. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzemieniu Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.

6. *Europe 2000. Outlook for the Development of the Community's Territory*, European Commission, Brussels oraz *European Commission 1994; Europe 2000+. Cooperation for European territorial development*, Brussels 1991.

7. *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union (ESDP)*, Potsdam 1999.



Powołany po roku 2000 nowy program ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*) – Europejska Sieć Obserwacyjna Planowania Przestrzennego, służy zbudowaniu wiedzy na temat prawidłowości rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej w układach terytorialnych. Kolejne raporty programu ESPON, jakie powstały w roku 2007, to między innymi: *Scenarios on the territorial future of Europe*; *Europe in the World. Territorial Evidence and Visions* oraz *Territorial Futures. Spatial Scenarios for Europe*<sup>8</sup>.

Głęboki kryzys gospodarczy, w jakim znalazła się Unia Europejska od roku 2008, sprzyjał renesansowi myślenia strategicznego na temat przyszłości. Pojawiły się dyskusje na temat zasadniczej modyfikacji paradygmatu rozwoju wskazujące, że powrót do przedkryzysowego modelu „biznesu jak zwykle” (*business as usual*) nie jest racjonalnym rozwiązaniem. W konsekwencji kryzysu finansowego, a następnie gospodarczego pojawił się kryzys strefy euro oraz kryzys integracji europejskiej. Załamanie procesów konwergencji, znajdujące wyraz w rosnących zróżnicowaniach regionalnych, oznaczało wyzwanie, odnośnie do zdefiniowania kierunków niezbędnej reformy europejskiej polityki spójności.

## 2. Strategia Globalna Europa 2050

Dokument ten, który został zaprezentowany przez Komisję Europejską w roku 2012, zakłada trzy scenariusze dla Europy w horyzoncie roku 2050: (1) Zastój w integracji europejskiej – nikt się nie przejmuje; (2) Fragmentacja integracji europejskiej – Unia Europejska zagrożona oraz (3) Dalsza integracja europejska – renesans Unii Europejskiej<sup>9</sup>. Te trzy scenariusze zostały sprawdzone za pomocą sześciu odniesień dotyczących: (1) globalnych demograficznych i społecznych wyzwań; (2) bezpieczeństwa i efektywności w zakresie zasobów naturalnych oraz zmian środowiskowych i klimatycznych; (3) gospodarki i perspektyw technologicznych; (4) geopolityki i zarządzania

8. *Scenarios on the territorial future of Europe. ESPON Project 3.2*, ESPON, Luxembourg 2007; *Europe in the World. Territorial Evidence and Visions*, ESPON, Luxembourg 2007; *Territorial Futures. Spatial Scenarios for Europe*, Luxembourg.

9. *Global Europe 2050*, European Commission, Brussels 2012.

publicznego; (5) dynamiki terytorialnej i związanej z mobilnością oraz (6) badań, edukacji i innowacji.

Podstawowym wnioskiem wynikającym ze strategii *Globalna Europa 2050* jest potrzeba kształtowania przyjaznej przyszłości, a kluczem do rozwoju społeczno-gospodarczego jest aktywna polityka naukowo-badawcza i innowacyjna. Dlatego niezbędne jest inwestowanie w wiedzę, co oznacza między innymi: rosnące znaczenie nauki w kształtowaniu polityk publicznych, potrzebę odzyskania przez Europę poznawczego przywództwa poprzez odbudowanie potencjału przewidywania przyszłości, promocję nowych form przedsiębiorczości, mobilizację zasobów finansowych celem masowej skali inwestycji w wiedzę oraz badania naukowe zakotwiczone w długofalowych wizjach.

Kolejny wniosek dotyczy niezbędności politycznej i kulturalnej integracji Europy. Oznacza to uczynienie z integracji europejskiej gry o sumie dodatniej dla wszystkich partnerów. W *Global Europe* stwierdzono, że Unia państw europejskich będzie tak silna, jak wola państw członkowskich, aby taką unię budować. Można i trzeba taką integrację systematycznie rozwijać, idąc krok za krokiem w różnych sferach.

Jednak powrót do modelu „biznesu jak zwykle” nie jest korzystny dla Europy, bowiem tylko realizacja scenariusza renesansu Europy gwarantuje przezwycięzenie niekorzystnych trendów. Dlatego rozwiązaniem jest pogłębienie integracji europejskiej, co warunkuje przełamanie kryzysów: finansowego, środowiskowego, demograficznego, zależności energetycznej, „umiejętności” czy innowacji. Kryzys gospodarczy, jaki jest wnoszony z zewnątrz, znacznie silniej dotyka podzieloną Unię Europejską. Reasumując, drobne dostosowania o charakterze kosmetycznym nie są wystarczająco dobrym rozwiązaniem.

Wnioskiem formułowanym w tej strategii jest potrzeba pogłębienia integracji europejskiej, co pozwoli na przezwycięzenie degradacji pozycji Europy. Oczywiście czytelnika razi zasadnicza rozbieżność zapisów tej strategii i dominujących obecnie trendów w Unii Europejskiej, generalnie wrogich wobec pogłębiania integracji, rozszerzania Unii o nowe kraje, zwiększenia

budżetu europejskiego, a także poszerzania pakietu polityk europejskich (przykładem polityka migracyjna) itd.

Wskazuje się też na istotne znaczenie czynnika czasu, bowiem pozytywne działania proeuropejskie trzeba podjąć bardzo pilnie, aby skutecznie przeciwdziałać degradacji pozycji gospodarczej, technologicznej, społecznej i politycznej Europy.

### 3. Strategia Europejskie Terytorium 2050

Projekt ten został zrealizowany w ramach programu ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*), czyli europejskiej sieci obserwacyjnej planowania przestrzennego w latach 2011–2014, przez międzynarodowy zespół badawczy<sup>10</sup>. W jego trakcie przygotowane zostały raporty sektorowe i makroregionalne. Zastosowano szereg modeli matematycznych dotyczących: demografii, gospodarki, transportu, zagospodarowania przestrzennego, użytkowania gruntów, oraz zintegrowany model makroekonomiczny. Uwzględnione zostało bezpośrednie i dalsze otoczenie Unii Europejskiej oraz globalne uwarunkowania światowe. Przedstawiono scenariusze rozwoju Europy w horyzoncie czasowym obejmującym lata 2030 i 2050.

We wstępnej fazie prac zidentyfikowano najważniejsze megatrendy globalne, mające wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy, takie jak: starzejąca się ludność Europy; cofająca się gospodarka Europy; ewolucja postaw społecznych; spowolniona innowacyjność; niedostatek energii; odwrócone dostępnosci; spolaryzowany rozwój; hybrydowa geografia; zablokowane reformy oraz europejskie zakleszczenie decyzyjne<sup>11</sup>. Generalnie megatrendy te nie są korzystne dla Europy, co wymaga aktywnej polityki publicznej, podejmowanej nie tylko na poziomie państw członkowskich, ale także na poziomie europejskim.

10. *Making Europe Open and Polycentric. Final Report of ESPON Project European Territory 2050*, ESPON, Luxembourg 2014.

11. J. Szlachta, *Doświadczenia programowania rozwoju terytorialnego UE – perspektywa 2050*, [w:] A. Kuliński, J. Woźniak (red.), *Transformacja sceny europejskiej i globalnej XXI wieku. Strategie dla Polski*, „Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju” V tom, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2012.

Wizja zmian terytorium Europy do roku 2050 uwzględnia między innymi następujące założenia: (1) terytorium w dalszym ciągu ma istotne znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego; (2) perspektywa roku 2050 nie jest tak odległa, jak nam się może wydawać, bowiem kształtuje się już dzisiaj; (3) europejska wizja przyszłości nie powinna być terytorialnie ślepa (*territorially blind*); (4) terytorialny wymiar polityk europejskich jest dopiero w fazie kształtowania; (5) celem wizji terytorialnych jest osiągnięcie spójności pomiędzy politykami sektorowymi oraz (6) niezależnie od modeli planistycznych i instytucjonalnych rozwiązań w poszczególnych krajach europejskich, wszędzie faworyzowane są policentryczne struktury przestrzenne.

Prognozy trajektorii rozwojowych w układach terytorialnych w horyzoncie czasowym roku 2030 pokazują narastające zróżnicowania przestrzenne w przekroju makroregionów europejskich oraz w układzie regionalnym, zarówno dla obszarów typu NUTS-2, jak też NUTS-3. Dotyczą one: produktu krajowego brutto, procesów demograficznych, sytuacji na rynku pracy, dostępności terytorialnej i szeregu innych zjawisk społeczno-gospodarczych.

Długookresowe trendy, jakich sobie życzymy w najbliższych dekadach w Unii Europejskiej, są następujące:

- inteligentne miasta, regiony i inne terytoria,
- bardziej mobilne społeczeństwo,
- lepiej wyedukowana siła robocza oraz więcej pracy dla wolnych zawodów (*freelancerów*),
- dalsza decentralizacja oraz wysoki poziom powiązań sieciowych,
- konsekwentnie rozwijana energetyka ze źródeł odnawialnych, a także mniejsza zależność energetyczna,
- przechodzenie w kierunku gospodarki niskowęglowej,
- bardziej produktywne i ekologiczne rolnictwo,
- efektywny system zarządzania zasobami naturalnymi,
- zielone obszary miejskie w pełni zrewaloryzowane,
- rosnąca samowystarczalność Europy we wszystkich aspektach.

Poza scenariuszem bazowym w raporcie końcowym projektu badawczego „Europejskie Terytorium 2050” zaproponowane zostały trzy scenariusze terytorialne zakładające: (A) promocję metropolii, (B) promocję miast drugiego

poziomu oraz (C) promocję miast w peryferyjnych regionach. Generalnie wskazano, że kombinacja scenariusza (B) i (C) jest najkorzystniejsza dla długookresowego rozwoju społecznego, gospodarczego i terytorialnego Unii Europejskiej. Te dwa scenariusze umożliwiają wykorzystanie potencjału związanego z policentrycznym rozwojem.

Następnie określono drogi dojścia do pożądanej perspektywicznej wizji Unii Europejskiej, zakładającej przede wszystkim: wysokiej jakości globalne powiązania Europy; inteligentną odnowę miast europejskich; wzmocnienie naturalnych i kulturowych zasobów; regionalnie zrównoważoną Europę, a także nowe podejście do zarządzania sprawami publicznymi. Na tej podstawie zaproponowane zostały reformy w krótkookresowym horyzoncie czasowym, dotyczące europejskiej polityki spójności i drugiego filaru Wspólnej Polityki Rolnej zorientowanego na rozwój obszarów wiejskich. Polegają one między innymi na: uwrażliwieniu na makroekonomiczne cykle koniunkturalne; silniejszym adresowaniu podejścia opartego na miejscach i zintegrowaniu planów rozwoju w skali miejskiej i regionalnej; wzmocnieniu lokalnych i regionalnych samorządów oraz zapewnieniu przyjaznej dla biznesu administracji publicznej; promowaniu stref transgranicznych, a także podejmowaniu współpracy rozwojowej z sąsiadującymi z Unią Europejską krajami (także wzdłuż granic morskich).

W średniookresowym horyzoncie czasowym wskazano na potrzebę przygotowania europejskiego dokumentu ramowego, służącego koordynacji polityk sektorowych, co umożliwi wprowadzenie parametrów terytorialnych na wszystkich etapach programowania rozwoju Unii Europejskiej. Wreszcie w długookresowym horyzoncie czasowym powinna nastąpić conceptualizacja europejskiej polityki przestrzennej, dotyczącej między innymi: infrastruktury transportowej wraz z niezbędnymi regulacjami, energetyki oraz środowiska przyrodniczego, w tym także obszarów chronionych.

#### 4. Najważniejsze wnioski z doświadczeń długookresowego programowania rozwoju społeczno-gospodarczego w Unii Europejskiej

Programowanie takie pojawiło się po reformie Delorsa z 1988 roku i stało się trwałym elementem kształtowania polityki społeczno-gospodarczej w Unii Europejskiej, w miarę konsekwentnie rozwijanym w kolejnych latach, a nawet dekadach. Na podstawie lektury kolejnych dokumentów, w tym przede wszystkim dotyczących roku 2050, można sformułować następujące spostrzeżenia<sup>12</sup>:

1. Pierwsze studia długookresowe dotyczyły wyłącznie obszaru ówczesnej Wspólnoty Europejskiej, a wszystko, co znajdowało się poza nim pozostawało białą plamą, nie tylko na mapach, ale także w warstwie analitycznej. Otoczenie (w tym Polska) było traktowane jako zagrożenie. Kolejne takie programy sankcjonowały rozszerzenia Unii Europejskiej, a najnowsze uwzględniają także kontekst gospodarki światowej oraz sytuację obszarów bezpośrednio sąsiadujących z Unią Europejską.

2. Podstawowe inspiracje dla modelowania przyszłości społeczno-gospodarczej kontynentu wynikały z analizy terytorialnych prawidłowości rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej, zarówno w układzie państw członkowskich, jak też obszarów typu NUTS-2 (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*) – Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej, w ostatnich raportach schodząc niekiedy nawet do poziomu subregionów, czyli obszarów typu NUTS-3<sup>13</sup>.

3. Zasadnicze dowartościowanie długookresowego myślenia strategicznego w skali całej Unii Europejskiej i jej państw członkowskich nastąpiło po roku 2008, w wyniku potrzeby podjęcia palety nowej generacji działań, służących przezwyciężeniu negatywnych konsekwencji głębokiego kryzysu gospodarczego. Pomimo różnic poglądów odnośnie do charak-

12. J. Szlachta J., *Europejskie terytorium 2050 jako nowa generacja programowania rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.

13. Jest to uniwersalna regionalizacja obowiązująca w Unii Europejskiej. Wyróżnia się trzy poziomy: jednostki terytorialne typu NUTS-1 (w Polsce jest to 6 makroregionów), NUTS-2 (w Polsce jest to 16 województw) oraz NUTS-3 (w Polsce aktualnie 66 subregionów, a od 1 stycznia 2015 roku 71 subregionów).

teru tego kryzysu, generalnie dominuje teza o potrzebie zasadniczej modyfikacji doktryny polityki rozwojowej w Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich.

4. Podjęty został problem negatywnych dla Europy megatrendów (demograficznych, gospodarczych, technologicznych, społecznych, kulturowych, przestrzennych itd.), generujących relatywne pogarszanie się pozycji Unii Europejskiej względem otaczającego świata. Wymaga to palety instrumentów służących ich przewyciężeniu oraz wykorzystaniu unikalnych potencjałów rozwojowych Europy, czego przykładem jest miejski system osadniczy.

5. Używano klasycznej dla prognozowania rozwoju społeczno-gospodarczego metody scenariuszowej, budując scenariusz bazowy oraz kilka wyraźnie zróżnicowanych scenariuszy rozwojowych, pożądaną wizję przyszłości, a także drogi dojścia do pożądanego wizji dla każdego z wyróżnionych scenariuszy. Stosowano nie tylko techniki ilościowe modelowania procesów rozwojowych, ale także analizy jakościowe. Wprowadzono takie kategorie analityczne jak: „dzikie karty” czy „czarne łabędzie”, mogące zasadniczo zakłócić ciągłość procesów rozwojowych.

6. W najnowszej generacji programowania rozwoju społeczno-gospodarczego rok 2050 traktowany jest jako docelowy. Wyróżnia się także horyzont czasowy roku 2030 (w wielu miejscach świata traktowany jako docelowy, w tym także w Polsce). Do leksykonu zostały wprowadzone między innymi następujące terminy: uczące się regiony; inteligentne specjalizacje, regiony oraz miasta; informacyjne i komunikacyjne technologie; wieloszczeblowe zarządzanie publiczne; gospodarka oparta na wiedzy; a także społeczeństwo informacyjne itd.

7. Studia te mają charakter indykatywny, czyli są jedynie wskazówką i rekomendacją do prowadzonych w krajach członkowskich i na poziomie Unii Europejskiej polityk. Strategie długookresowe służą między innymi do oceniania trafności bieżących polityk publicznych, zarówno na poziomie europejskim, jak też i krajowym<sup>14</sup>. Wyróżnia się działania, jakie po-

---

14. *Polityka spójności 2014–2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Bruksela 2011.

winy zostać podjęte w horyzoncie: krótkookresowym, średniookresowym i długookresowym.

8. We wszystkich studiach wskazuje się na szczególne znaczenie europejskiej polityki spójności, pomimo wielu krytycznych opinii na ten temat<sup>15</sup>. Nawet w warunkach bardzo ograniczonej skali środków, stanowiących zaledwie około 0,4 proc. produktu krajowego brutto Unii Europejskiej, polityka ta ma istotny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy całej organizacji, umożliwiając wprowadzanie nowoczesnych rozwiązań do polityki rozwojowej na wszystkich poziomach terytorialnych, wymianę *know how* w zakresie najlepszych praktyk. Powinna ona być kontynuowana w kolejnych dekadach, a jej zawartość powinna być dostosowywana do zmieniającego się kontekstu rozwojowego Unii Europejskiej.

9. Generalnie jako niezbędny warunek sukcesu społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej strategię te widzą pogłębienie integracji europejskiej. Jednak klimat dla pogłębiania integracji europejskiej jest obecnie fatalny, między innymi ze względu na: negatywną percepcję społeczną i polityczną instytucji europejskich, problemy strefy euro, negatywną percepcję dalszych rozszerzeń, co oznacza rozmijanie się rekomendacji tych raportów z *vox populi*.

10. Jako kluczowe dla przyszłości Europy widzi się lepsze wykorzystanie potencjału jej terytorium w różnych skalach przestrzennych (europejskiej, makroregionalnej, krajowej, regionalnej oraz lokalnej). Bogata sieć miejska określana jest jako podstawowy i unikalny zasób Europy. Promowanie policentryczności struktur społeczno-gospodarczych, decentralizacji polityk publicznych, połączone z wykorzystaniem przewag społeczeństwa obywatelskiego to jedna z recept na harmonijny, a zarazem dynamiczny rozwój społeczno-gospodarczy kontynentu w nadchodzących dekadach.

---

15. Najbardziej kompleksowa krytyka przeprowadzona na gruncie naukowym to: A. Sapir, P. Aghion, G. Bertola, M. Hellwig, J. Pisani-Ferry, D. Rosati, J. Vinals, H. Wallace, *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver, Report of an Independent High-Level Study Group to the President of the European Commission*, Brussels 2003. Poza tym także: „Financial Times” oraz coroczne raporty audytu Komisji Europejskiej, wskazujące na dużą ilość nieregularności w ramach europejskiej polityki spójności.



Strategicznym interesem Polski jest oczywiście kształtowanie pozytywnego obrazu naszego kraju i poszczególnych regionów oraz miast w Unii Europejskiej i w świecie, a także poprawne ujęcie w kontekście międzynarodowym problemów gospodarczych, społecznych i terytorialnych naszego kraju. Warunkuje to bardziej skuteczne podejmowanie spraw istotnych dla Polski w długookresowym i średniookresowym horyzoncie czasowym, w wymiarze: gospodarczym, społecznym, terytorialnym, kulturowym, środowiskowym, klimatycznym i energetycznym. Europejska polityka spójności w Polsce powinna sprzyjać uniknięciu pułapki średniego poziomu rozwoju<sup>16</sup>. Zmiany w doktrynie polityki rozwoju społeczno-gospodarczego i regionalnego w świecie i Unii Europejskiej, jakie nastąpiły po roku 2008, muszą zostać wprowadzone do modelu polityki rozwojowej w Polsce, kierującej się także przesłankami długookresowymi<sup>17</sup>. Skala korzystania przez Polskę z Europejskich Funduszy Inwestycyjnych i Strukturalnych wymusza taką zmianę. Niemniej ważne, ze względu na położenie geograficzne Polski wzdłuż zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, jest skuteczne adresowanie spraw bezpośredniego otoczenia terytorialnego Unii Europejskiej, w tym także priorytetów wynikających z założeń Partnerstwa Wschodniego.

Na tym tle jednoznacznie pozytywnie należy ocenić aktywność w sferze długookresowego i średniookresowego programowania rozwoju w Polsce, czego wyrazem są dokumenty dotyczące roku 2030, takie jak: *Długookresowa Strategia Rozwoju. Polska 2030* z roku 2013 oraz *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2030* z roku 2011<sup>18</sup>. W strategii *Polska 2030* uwzględniono między innymi najważniejsze wyzwania rozwojowe oraz kluczowe decyzje, jakie powinny zostać podjęte w perspektywie roku 2030. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2030* pokazuje, w jaki

16. T. Geodecki., G. Gorzelak, J. Górniak., J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012.

17. K. Gawlikowska-Hueckel, J. Szlachta (red.), *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.

18. *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 5 lutego 2013 roku; *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2030*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 grudnia 2011 roku.

sposób można lepiej wykorzystać potencjał społeczno-gospodarczy terytorium kraju. Ich zapisy zostały uszczegółowione w *Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju do roku 2020* i dziewięciu zintegrowanych strategiach średniookresowych<sup>19</sup>. Słabością tych dokumentów o horyzoncie czasowym roku 2030 jest fakt, że w bardzo niewielkim stopniu uwzględniają one konsekwencje globalnego kryzysu gospodarczego z roku 2008. Niestety nie zostało w nich zastosowane podejście scenariuszowe, co zasadniczo poszerzałoby możliwości wnioskowania odnośnie do przyszłości. Na pozytywne podkreślenie zasługuje bogata warstwa analityczna tych dokumentów, pomimo relatywnie krótkich szeregów czasowych wielu danych statystycznych i ograniczeniach ich porównywalności.

## Literatura:

- Barca F., *An Agenda for a Regional Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of D. Huebner, Commissioner for Regional Policy, Brussels 2009.
- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzemieniu Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
- Castells M., *Siła tożsamości*, PWN, Warszawa 2008.
- Castells M., *Spółczesność sieci*, PWN, Warszawa 2008.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Komisja Europejska, Bruksela, KOM (2010)2020 wersja ostateczna, 3.3.2010.

---

19. *Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 roku, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, „Monitor Polski”, 22 listopada 2012 roku, poz. 882.

- Europe 2000. Outlook for the Development of the Community's Territory*, European Commission, Brussels 1991.
- Europe 2000+. Cooperation for European territorial development*, European Commission, Brussels 1994.
- Europe in the World. Territorial Evidence and visions*, ESPON, Luxembourg 2007.
- European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union (ESDP)*, Potsdam 1999.
- Fujita M., Krugman P., Venables A. J., *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*, The MIT Press, Cambridge–London 2001.
- Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J. (red.), *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012.
- Gill J., *Regional development policies: place-based or people-centered*, The World Bank, Washington DC, October 2010.
- Global Europe 2050*, European Commission, Brussels 2012.
- How Regions Grow. Trends and Analysis*, OECD, Paris 2009.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2030*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 grudnia 2011.
- Krugman P., *Development, Geography and Economic Theory*, The Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge 1995.
- Making Europe Open and Polycentric. Final Report ESPON Project European Territory 2050*, ESPON, Luxembourg 2014.
- Piąte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Inwestowanie w przyszłość Europy*, Komisja Europejska Bruksela, 16 listopada 2010.
- Polityka spójności 2014–2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Bruksela 2011.

- Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 5 lutego 2013 roku.
- Przegląd terytorialny OECD. Polska*, OECD, Paryż 2008, wydany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices*, OECD, Paris, 31 March 2009.
- Sapir A., Aghion P., Bertola G., Hellwig M., Pisani-Ferry J., Rosati D., Vinals J., Wallace H., *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver, Report of an Independent High-Level Study Group to the President of the European Commission*, Brussels 2003.
- Scenarios on the territorial future of Europe. ESPON Project 3.2*, ESPON, Luxembourg 2007.
- Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 roku, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, „Monitor Polski”, 22 listopada 2012 roku, poz. 882.
- Szlachta J., *Doktryna OECD w sferze polityki rozwoju regionalnego*, [w:] A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.), *Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku*, „Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju” II tom, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2009.
- Szlachta J., *Doświadczenia programowania rozwoju terytorialnego UE – perspektywa 2050*, [w:] A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Transformacja sceny europejskiej i globalnej XXI wieku. Strategie dla Polski*, „Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju” V tom, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2012.
- Szlachta J., *Europejskie terytorium 2050 jako nowa generacja programowania rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.
- Szlachta J., Zaleski J., *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, „Gospodarka Narodowa”, 2010, nr 10, s. 37–56.
- Territorial Futures. Spatial Scenarios for Europe*, ESPON, Luxembourg 2007.

*World development report 2009. Reshaping Economic Geography, (The) World Bank, Washington DC 2009.*

*Wspólne Ramy Strategiczne. Dokument roboczy służb Komisji. Elementy Wspólnych Ram Strategicznych na lata 2014–2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, Komisja Europejska Bruksela, SWD (2012)61 final część I i II, 14 marca 2012.*



## Część II

Wolność – gospodarka  
– niezależność







PROF. DR HAB. GRZEGORZ W. KOŁODKO

*Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie  
b. Wicepremier i Minister Finansów*

---

## DEMOKRACJA I ROZWÓJ

Na postępowy kurs globalizacji czyhają poważne niebezpieczeństwa. Na szczególną uwagę zasługuje syndrom współlistnienia w czasie i przestrzeni trzech fenomenów: globalizacji, państwa i demokracji. Przy tej sposobności niektórzy badacze mówią wręcz o paradoksie globalizacji<sup>1</sup> albo o wmontowanych w nią wewnętrznych, jakoby nieprzewidywalnych sprzecznościach<sup>2</sup>.

Globalizacja ze swej natury obejmuje zjawiska i procesy ogólnoświatowe, ale zarazem dotyczy poszczególnych gospodarek narodowych oraz państw. Z kolei państwo w swej dotychczasowej ewolucji z reguły zawiązywało się w strukturach narodowych bądź w niektórych przypadkach wielonarodowych, gdy skupione w nim narody potrafiły żyć pod jednym dachem, a dokładniej w tych samych granicach. Dopiero niedawno pewnych znamion państwowości nabierają najbardziej instytucjonalnie zaawansowane regionalne ugrupowania integracyjne, czego najlepszym przykładem jest Unia Europejska. Natomiast

---

1. D. Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, W. W. Norton, New York and London 2011.

2. W. Szymański, *Niepewność i niestabilność gospodarcza. Gwałtowny wzrost co dalej?*, Difin, Warszawa 2011.

demokracja, trzeci człon omawianej triady, funkcjonuje lepiej czy gorzej w ramach państw narodowych oraz wciąż szuka właściwej dla siebie formy w porozumieniach państw. Jeśli zaś idzie o cały świat i całą ludzkość, to demokracja nadal pozostaje łabędzim śpiewem przyszłości. Tak oto mamy już mocno zintegrowaną globalną gospodarkę, ale wciąż nie dojrzeliliśmy do światowego społeczeństwa i nie stworzyliśmy sobie planetarnego państwa.

Czy powinniśmy? Co z tym uczynić? Czy są to sprzeczności nie do pokonania? Czego można się w tej materii po przyszłości spodziewać, a co można i warto byłoby uczynić, aby była w miarę pomyślna? Jak uniknąć przerozdzenia się sytuacji konfliktogennej – a jest konfliktogenna i może grozić różnymi starciami, nie tylko gospodarczymi, kulturowymi i politycznymi, lecz, co gorsza, militarnymi – w otwarte konflikty, które mogą globalizacji zaszkodzić, a w skrajnym przypadku nawet na czas jakiś odwrócić jej bieg? To są pytania największego kalibru, od których nie ma się co uchylać, tylko trzeba spróbować na nie sensownie odpowiedzieć<sup>3</sup>.

Przed wszystkim należy podkreślić, że nigdy w przyszłości nie dojdzie do pełnej, kompletnej globalizacji. Znam powiedzenie, że nigdy nie należy mówić nigdy, ale mówię. Nigdy! Cóż by bowiem oznaczało dopełnienie globalizacji i w związku z tym zakończenie tego procesu? Otóż cały świat, uwikłany jak dotychczas w olbrzymie kontrasty i podziały, musiałby przeobrazić się w jeden w pełni ekonomicznie i politycznie zintegrowany organizm. Musiałaby powstać wielka, złożona struktura, którą utrzymywałyby w spójności powszechnie obowiązujące reguły gry. Innymi słowy, cały organizm musiałby zostać podporządkowany tym samym instytucjom.

Mówiąc lapidarnie, gospodarka ogólnoświatowa musiałaby nabrać cech, które obecnie znamy z charakterystyki gospodarki narodowej. Musiałaby mieć jeden pieniądz, obowiązywać musiałaby zasadniczo te same przepisy, funkcjonować musiałby jeden rząd. Po prostu musiałby powstać jeden w pełni zintegrowany wspólny rynek. Obrazowo można powiedzieć, że porozrzucane po różnych częściach globu i wzajemnie niespójne części powinny złożyć się w całość, podobnie jak stało się to na wielką skalę – ale wciąż daleko mniejszą

---

3. Więcej o tych problemach zob.: G. W. Kołodko, *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008 oraz *Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna przyszłości*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2014.

– w ciągu kilku stuleci w części Ameryki Północnej. Wskutek amerykańizacji wyłoniła się jedna gospodarka Stanów Zjednoczonych. Wielokulturowa, złożona, zorganizowana w formie federacji, ale jedna – z jednym pieniądzem, z takimi samymi instytucjami, ze wspólnym rządem centralnym. Patrząc nieco szerzej, można powiedzieć, że amerykańizacja zaowocowała dwiema gospodarkami, bo jeszcze Kanadą, w pełni kompatybilną z USA. To tylko jeszcze jeden ciekawy zbieg historycznych okoliczności, że kanadyjskie prowincje nie stały się stanami leżącymi na południu potęgi.

Kreślenie jakiejś wizji *per analogiam* planetarnej amerykańizacji to jeszcze jedna utopia, a tych mamy się wystrzegać. Owszem, mogą pojawiać się jeszcze dalej posunięte w swoim braku realizmu utopie, jak chociażby mrzonka o zorganizowaniu całego świata na modłę chińskiej gospodarki. My jednak pozostajemy na gruncie realizmu. Tak podchodząc do sprawy, powtórzyć warto, że globalizacja jest i pozostanie procesem otwartym, niekończącym się tak długo, jak trwać będzie nasza cywilizacja. Pozostaje tylko wielkie pytanie: „jak będzie toczyć się dalej?”. W jakich pójdzie kierunkach, bo przecież nie jest to ani proces liniowy, ani jednostronny. W jakim pójdzie tempie, bo nie jest to proces monotony i będą okresy przyspieszeń i zwolnień. Przez jakie wstrząsy i kryzysy będzie przechodzić, bo przecież tych też nie będzie brakowało. W przyszłości będą takie okresy, że niektórym wydawać się będzie, iż następuje odwrót od globalizacji. Podobnie jak w latach 1914–1988, kiedy wiele wskazywało na to, że globalizacja jest w odwrocie, podczas gdy były to przejściowe, aczkolwiek trwające aż trzy pokolenia frykcyjne w jej permanentnym parciu do przodu.

Tak więc globalizacja ani nie ma końca, ani nie wydaje się być odwracalna. Podobnie jak gospodarka rynkowa, której triumf w powszechnej skali można poniekąd utożsamiać z globalizacją. Czeka nas zatem permanentna ewolucja globalizacji, polegająca na jej dopełnianiu się. Zgodnie z definicją, wyrażać się będzie to w liberalizacji w coraz większej skali i dalszym integrowaniu wszystkich rynków, łącznie z rynkiem usług i, co jeszcze ważniejsze, szczególnie ważnym rynkiem siły roboczej. Globalizacja będzie dojrzewać.

Zaawansowanie globalizacji oceniane musi być głównie przez pryzmat jakości instytucji w znaczeniu behawioralnym, czyli globalnych reguł go-

spodarczej gry. Tych już obowiązujących jest znacznie więcej niż pokolenie albo dwa temu, a zarazem obejmują one coraz większe tereny, włączając do wspólnego obiegu kolejne kraje. Dobrym przykładem tego procesu jest poszerzanie się obszarów, na których obowiązują zasady wolnego handlu pilnowane przez WTO. W odniesieniu do regulacji ponadnarodowych przepływów finansowych i zasad monitorowania bilansów płatniczych, a także po części reżimów kursów walutowych, dużo do powiedzenia ma Międzynarodowy Fundusz Walutowy, MFW. Nie ma już całkowitej dowolności w traktowaniu pracowników przez przedsiębiorców w krajach członkowskich Międzynarodowej Organizacji Pracy, MOP, gdyż potrafi ona egzekwować choćby minimalne standardy chroniące interesy ludzi pracy w konfrontacji z interesami kapitału. Współcześnie funkcjonuje wiele globalnych porozumień, nad przestrzeganiem których czuwają setki międzynarodowych organizacji rządowych i pozarządowych. Świat został opleciony siatką ustaleń, do przestrzegania których skłaniana jest masa podmiotów gospodarczych. W przyszłości rozmaitych zasad, norm i standardów będzie jeszcze więcej. Najważniejsze jest, by wobec siebie były niesprzeczne. W ostatnich latach nie ma lepszego przykładu globalnej ekspansji zwieńczonej sukcesem niż rozwój Internetu. Gdyby globalizacja nie uregulowała go w sposób funkcjonalny, mielibyśmy niezgorszy światowy bałagan. *Notabene*, niektórzy eksperci uważają, że tak właśnie jest, powiadając, iż „Internet nie istnieje”, bo „jest 190 Internetów” – tyle mniej więcej, ile regulujących go państw<sup>4</sup>.

Dojrzałość globalizacji należy postrzegać przede wszystkim z punktu widzenia systemowej zdolności do koordynowania polityki gospodarczej w skali ogólnosiwiatowej. Doraźnie widać to w małej skuteczności wysiłków na rzecz opanowania kryzysu finansowego. Natomiast na długiej ścieżce czasu warto przyglądać się koordynacji polityki w odniesieniu do realizacji tzw. milenijnych celów rozwoju – MDG (ang. *Millenium Development Goals*). W jakiejś mierze odnotowany w ciągu ostatnich kilkunastu lat rozwój społeczno-gospodarczy jest następstwem globalnej koordynacji polityki pod egidą Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) oraz Banku Światowego

4. Opinia eksperta badawczo-doradczej firmy Gartner; cyt. za: *The world is what you make of it, special report „Technology and Geography”, „The Economist”, October 27<sup>th</sup>, 2012.*

(BŚ). Cele milenijne z dużą celebrą zostały zadeklarowane na szczycie ONZ w roku 2000. Od tego czasu funkcjonuje nie tylko kompleksowy system monitoringu postępu na polach określonych w tych celach, lecz również podejmowane są wysiłki zgrywające politykę rządów, regionalnych banków rozwoju oraz międzynarodowych organizacji.

Tego typu koordynacji, współdziałania, podejmowanych razem inicjatyw powinno być więcej, gdyż w sposób ekonomicznie sensowny i społecznie postępowy nasycy to globalizację. Bezsprzecznie system ONZ – łącznie z BŚ i kontynentalnymi bankami rozwoju, takimi jak Inter-American Development Bank, African Development Bank, Asian Development Bank – nie uniknie ogromnej i zasłużonej fali krytyki za niedostatecznie skuteczne działania i wciąż niewystarczającą ich koordynację na skalę ogólnoswiatową, ale pójdzie za tym przeformułowanie milenijnych celów rozwoju i wydłużenie horyzontu osiągania pożądaných wskaźników do roku 2030. Gdy zaś i ten będzie się zbliżał, całe ćwiczenie zostanie powtórzone z uwagą skoncentrowaną na roku 2045 albo 2050. A potem jeszcze raz, wydłużając horyzont do roku 2065. I to też nie będzie koniec historii.

Przypomnijmy, że tych celów jest sporo i zostały ustrukturyzowane w rozmaite wiązki, z których wyodrębniono osiem głównych:

- 1) radykalna redukcja głodu i niedożywienia,
- 2) powszechna edukacja,
- 3) równouprawnienie płci,
- 4) poprawa stanu zdrowotności dzieci,
- 5) poprawa związanej z macierzyństwem zdrowotności kobiet,
- 6) przeciwdziałanie HIV/AIDS,
- 7) równowaga pomiędzy człowiekiem i jego aktywnością gospodarczą a środowiskiem naturalnym (ang. *environmental sustainability*),
- 8) partnerstwo dla rozwoju (a więc raczej proces niż cel jako taki).

Do każdego z tych celów przypisane zostało stosowne kryterium, poprzez które ocenia się osiągnięty postęp. W niektórych przypadkach jest znaczący, w innych od początku było wiadomo, że nakreślone cele bardziej odzwierciedlają życzeniowe myślenie polityków i ekonomistów rozwoju niż

realistyczne możliwości. I tak cel pierwszy, który można uznać za fundamentalny, ma być osiągnięty poprzez:

- zmniejszenie do roku 2015, w porównaniu z rokiem 1990, o połowę udziału ludzi żyjących za mniej niż dolara dziennie w populacji ludności świata ogółem,
- osiągnięcie pełnego i produktywnego zatrudnienia oraz przyzwolonej pracy dla wszystkich, włączając kobiety i młodzież,
- zmniejszenie o połowę w roku 2015, w porównaniu z rokiem 1990, odsetka ludzi, którzy cierpią głód<sup>5</sup>.

Rola organizacji międzynarodowych – zarówno rządowych, jak i w jeszcze większym stopniu pozarządowych, NGO – będzie rosła. To jest jeden z imperatywów globalizacji, gdyż coraz więcej sfer ludzkiej aktywności wymagać będzie koordynującego wsparcia dokonywanych wysiłków. Naturalnie organizacje te będą nastrożone także trudnościami. Oficjalne organizacje rządowe alienują się i nie są kontrolowane w demokratycznych procedurach. Jakież to parlament nadzoruje MFW? Jakież to ciało przedstawicielskie rozlicza BŚ? Z kolei wiele organizacji pozarządowych – choć pięknie w prospektach piszą o swej misji – jest instrumentem w rękach specjalnych grup interesów, a niekiedy obcych państw. Ale gdyby nawet wszystkie one postępowały perfekcyjnie i moralnie nienagannie, to i tak nie rozwiąże to syndromu globalizacja–państwo–demokracja. W jakimś stopniu do jego przezwyciężenia organizacje międzynarodowe się przyczyniają, wnosząc pożądane elementy ponadnarodowej koordynacji, z jednej strony, oraz ponadnarodowej społeczności obywatelskiej, z drugiej. Syndrom ten jednak musi znaleźć swoje rozwiązanie gdzie indziej.

Kluczowa okaże się dalsza ewolucja instytucji państwa i demokracji. Współcześnie – właśnie wskutek postępującej globalizacji – instytucja państwa narodowego wydaje się słabsza niż kiedyś, ale bynajmniej nie zniknęła. Są takie miejsca na świecie, poczynając od Unii Europejskiej, gdzie już bez mała cały kontynent – od Laponii do Przylądka Świętego Wincentego

5. Szeroko o milenijnych celach rozwoju, o skali postępu i uwarunkowaniach jego braku, o przygotowaniach do dalszych przedsięwzięć w tym zakresie informuje specjalny internetowy portal Organizacji Narodów Zjednoczonych, dostępny pod linkiem [www.un.org/millenniumgoals](http://www.un.org/millenniumgoals). Zob. też: *The Millennium Development Goals Report 2011*, United Nations, New York 2011.

i od Donegal do Peloponezu – można przejechać, nie dostrzegłszy żadnej międzypaństwowej granicy. Gdy jednak wznieść się ponad tę geograficzną powierzchnię, to widać, że nawet UE – najbardziej zaawansowane regionalne ugrupowanie integracyjne – wciąż bardziej składa się z szeregu państw, niż się na nie dzieli. Państwa istnieją i w dającej się realistycznie wyobrazić przyszłości istnieć będą nadal. Jakościowo natomiast będą się zmieniać ich wzajemne odniesienia, stosunki międzypaństwowe oraz relacje do całego globalnego układu. Już to się dzieje z coraz większą wyrazistością z kilku powodów.

I tak, w trakcie dotychczasowego procesu globalizacji zrodziły się potężne prywatne transnarodowe korporacje w sferze produkcji, dystrybucji i, co szczególnie ważne, bankowości *sensu largo*. Niejednokrotnie ich obroty wynoszą setki miliardów dolarów, co skłania publicystów do przypisywania im większej roli aniżeli państwom narodowym o mniejszym poziomie PKB. Podarujmy sobie tutaj te metodologicznie błędne porównania, sugerujące, że na przykład firma Apple jest większa od gospodarki Polski, gdyż czymś innym jest strumień dochodu narodowego opierający się na krajowym majątku, czymś innym natomiast obroty handlowe korporacji działających w kilkudziesięciu, a czasami nawet stu kilkudziesięciu krajach, a czymś jeszcze innym ich giełdowe notowania, które, w odróżnieniu od „wartości” gospodarek narodowych, mogą polecieć niekiedy w dół bardzo szybko. Faktem wszak jest, że na globalnym rynku funkcjonują potężne firmy, które z jednej strony wymykają się spod kontroli największych nawet państw i ich ugrupowań, od Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej poczynając, a z drugiej strony władze tych państw są w stanie, szczególnie te odpowiadające za regulację rynku, korumpować w trosce o swoje partykularne interesy.

Tak jak kiedyś udawało się z pewnymi sukcesami wmawiać, że co dobre dla General Motors, wielkiego amerykańskiego koncernu samochodowego, to także dobre dla Stanów Zjednoczonych, tak teraz zwolennicy idei podporządkowania mniejszych i słabszych większym i silniejszym chcieliby wmówić, że co dobre dla transnarodowej korporacji X, to i dobre dla ludzkości. Niekoniecznie, a najczęściej bynajmniej. Nie jesteśmy jednakże w sytuacji, w której to X, Y i Z rządzą światem, chociaż z pewnością jesteśmy w rzeczywistości,

w której mają one coraz więcej do powiedzenia. Zdarza się, że przywódcy najbardziej znaczących krajów i organizacji międzynarodowych konsultują szefów wielkich firm, dostrzegając przywódców mniejszych państw jedynie ze względu na polityczną poprawność albo zwykłą uprzejmość. Możemy zaryzykować domniemanie, że premier Wielkiej Brytanii czy prezydent Francji w swojej komórce mają więcej numerów bossów potężnych koncernów niż kolegów po fachu z innych państw. To jednak nie ci bossowie, choć mają coraz większe wpływy, rządzą światem, jak niektórym się wydaje, czy też jakby sobie tego życzyli. Pomimo relatywnego słabnięcia wciąż decydujące są państwa narodowe i ich porozumienia. Albo, niestety, nieporozumienia...

Przy tym wszystkim wyodrębniają się globalne grupy o szczególnych, rosnących wpływach w sferze intelektualnej i kulturalnej oraz, co ważne, w politycznej i finansowej. Ich znaczenie jest coraz większe, tym bardziej że wraz z ich siłą automatycznie słabnie relatywna siła elit narodowych. Coraz częściej te pierwsze robią sobie coraz mniej z tego, co uważają te drugie. Ciekawym punktem do obserwacji tego zjawiska są coroczne szczyty MFW i BŚ czy też zjazdy przedstawicieli tychże globalnych elit na Światowym Forum Gospodarczym w Davos. Byłem, widziałem...

Powstaje w związku z tym pytanie: „dobrze to dla globalizacji czy źle?”. Rosnące możliwości oddziaływania globalnych elit na bieg spraw sprzyjają dojrzeniu postępowej globalizacji i zrównoważonemu rozwojowi czy może odwrotnie? Domagać się większych prerogatyw dla ogólnoswiatowych gremiów czy może ukrócać możliwości ich oddziaływania na bieg rzeczy?

Nie ma jednoznacznej odpowiedzi na te pytania, ale trzeba uważać. Logika podpowiada, że w sposób naturalny związana z supremacją prywatnego biznesem część światowej elity dba o dobro tegoż biznesu, a nie o dobro publiczne. Należy więc uchwycić zakres synergii między celami partykularnymi a społecznymi, w tym przypadku globalnymi. Czy i na ile jest możliwe to, co jest pożądane, a mianowicie, aby działając na własną korzyść z motywu zysku, działać przy okazji na korzyść wspólną w postaci przyszłego rozwoju? Nigdy nie jest to możliwe w pełni, ale zawsze jest to możliwe w jakimś stopniu. W jakim – to znowu zależy od wartości instytucji i polityki, tyle że teraz już na skalę globalną.



Nie bądźmy naiwni. Gdyby boss firmy X troszczył się o dobro ludzkości, to rada nadzorcza szybko by go zwolniła. Gdyby szef koncernu Y starał się o biednych tego świata, szybko musiałby przenieść się do jakiejś NGO (najlepiej globalnej). Gdyby prezes korporacji Z myślał o sprawiedliwości społecznej, mógłby może znaleźć pracę w rankingowanej szkole menedżerów i tam wykładać etykę biznesu. Kierownictwa przedsiębiorstw są od tego, aby maksymalizować ich funkcję celu, czyli długookresową stopę zwrotu z zaangażowanego kapitału. Od tego zaś, by robili to w jak największym stopniu w synergii z dobrem ogólnym, są inni spośród tej globalnej elity – przywódcy intelektualni i polityczni. Oczywiście, na tyle, na ile ci drudzy nie są w kieszeni elit biznesowych...

Zostawmy tych intelektualnych na czas jakiś na boku. Ale jedynie na czas jakiś, bo logika procesu historycznego jest taka, że epoki, w których zasadniczo decydowała siła fizyczna, minęły już bezpowrotnie. Epoka, kiedy decyduje siła ekonomiczna, zwłaszcza finansowa, to nasze czasy. A czasy przyszłe to te, kiedy coraz bardziej decydująca będzie siła intelektualna. Tak jak kiedyś rządziła pięść, a teraz pieniądz, tak kiedyś rządzić będzie umysł. Nie wystarczy już ani banda osiłków czy cała wielka armia, ani też skarbiec pełen złota czy zasobny sektor finansowy, aby mieć najwięcej do powiedzenia. To będzie zależało od tego, co będzie się miało do powiedzenia, a o tym przesądza intelekt, który przez następne generacje powoli, ale skutecznie będzie torował sobie drogę do supremacji.

Zanim tego doczekamy – a raczej zanim doczekają tego pokolenia wnuków naszych wnuków w wieku XXII i później – oby intelektualni przywódcy mieli jak najwięcej do powiedzenia i jak najczęściej byli wysłuchiwani. Decydować wszak muszą politycy, wprowadzając odpowiednie regulacje w sferze światowej aktywności gospodarczej. To zrozumiałe, że są oni pod wpływem ideologii i grup interesów, ale są także pod kontrolą demokracji. Mniejszą czy większą, lepszą lub gorszą, ale zawsze demokracji. Oni przeto dźwigają współodpowiedzialność za to, aby tym razem już w odniesieniu do gospodarki ogólnoswiatowej zastosowanie miały jak najlepsze instytucje, które równocześnie sprzyjać będą rozkwitowi prywatnej przedsiębiorczości oraz

globalizacji partycypacyjnej, w której z jej owoców korzystają jak najszerze odłamy ludzkości.

Potężne korporacje i mniej czy bardziej formalne, jawne i częściej dyskrecyjne biznesowe porozumienia, typowe dla współczesnej i przyszłej fazy globalizacji, ograniczają nie tylko tradycyjną domenę suwerenności państw narodowych. Limitują również demokrację, gdyż rosnąca liczba rozmaitych decyzji podejmowana jest nie większościami, a według innych mechanizmów. W szczególności odnosi się to do skali ponadnarodowej, co nie oznacza, że niejednokrotnie podobnie nie dzieje się w ramach poszczególnych państw, nawet tych najbardziej demokratycznych.

Demokracja może niepomiaralnie utrudniać rozwiązywanie globalnych i regionalnych problemów. Gdyby, na przykład, oddać sprawę kryzysu strefy euro w ręce technokratów, to – o ile tylko byłoby to właściwie dobrani fachowcy – uporali się z problemem szybciej i przy w sumie mniejszych kosztach, niż dzieje się to w tej demokratycznej rzeczywistości. Nie bagatelizując skali wyzwań, przed którymi stoją kraje wspólnego obszaru walutowego, od strony technicznej problem jest do rozwiązania. Pasjonujące, że jak robić to z powodzeniem, Europa może uczyć się od Afryki, gdzie w dwunastu byłych koloniach francuskich oraz po jednej hiszpańskiej i portugalskiej – w dużo bardziej skomplikowanej sytuacji politycznej, łącznie ze sporadycznymi konfliktami etnicznymi i zbrojnymi, i przy wielokrotnie niższym poziomie rozwoju – funkcjonuje wspólna waluta frank CFA (skrót od francuskiego określenia Afrykańskiej Wspólnoty Walutowej, *Communauté Financière Africaine*), stabilna od czasu ostatniej dewaluacji w 1994 roku. W istocie są to dwie waluty, o identycznym kursie 655,957 wobec euro: frank zachodnioafrykański (XOF) i frank środkowoafrykański (XAF). Parytet ten formalnie gwarantuje Bank Francji, ale realnie zależy on od skuteczności koordynacji regionalnej polityki. Gdy w roku 2012 strefa euro ponownie weszła w fazę recesji, w krajach franka CFA trwał bujny wzrost gospodarczy: 4,6 w bloku państw Afryki Zachodniej (15 gospodarek, z czego w ośmiu w obrocie jest XOF) i aż 6,4 w Afryce Centralnej (sześć państw z XAF).

Cóż za paradoks, że stabilny frank CFA jest sztywno powiązany z trzęszącym euro! Ale to dlatego właśnie, że kurs nie zależy od grymasów (tzw.

sentymentów) spekulujących rynków, tylko poddany jest skoordynowanej i scentralizowanej ponadnarodowej kontroli, korzystnej dla całego regionu. Nie poświęca się też go na ołtarzu jałowych „demokratycznych” debat, których zachodnio- i środkowoafrykańscy politycy sobie oszczędzają zdecydowanie bardziej niż ich europejscy koledzy, z których wielu znają, jeśli studiowali na tych samych francuskich i iberyjskich uniwersytetach. Mogliby więc ze sobą od czasu do czasu pogadać i wymienić się doświadczeniami...

Wracając do Unii Europejskiej, wystarczyłoby w rozsądny sposób zmniejszyć wydatki publiczne i zwiększyć dochody budżetowe, odpowiednio restrukturyzując gospodarkę, tak aby wzmocniły swoją konkurencyjność i wchłonęły część niezatrudnionej siły roboczej. Wystarczy usprawnić zintegrowany, paneuropejski nadzór bankowy i regulację tego sektora. Wystarczy odejść od niekończących się publicznych debat w sprawach wymagających profesjonalnych decyzji ekonomicznych i rozstrzygać techniczne kwestie w kompetentnym gronie, za zamkniętymi drzwiami, bez udziału skłócających polityków mediów. Byłoby niby mniej demokratycznie – niby, bo czyż decyzje podejmowane w autentycznym interesie społecznym, na korzyść większości, są niedemokratyczne? – ale za to efektywniej. Na szczeblu krajowym widać to, porównując Włochy i Hiszpanię, gdzie niezbędne dostosowania lżej idą technokratycznemu rządowi w tym pierwszym kraju aniżeli demokratycznemu w tym drugim.

Jakże łatwo rozwiązać stosowny układ równań w komputerowym modelu! Jakże trudno wprowadzić najmądrzejsze nawet decyzje w życie, zwłaszcza że przy okazji nie do uniknięcia jest redystrybucja na skalę ponadnarodową zarówno dochodów, jak i zasobów. Kryzys europejski to znakomity przykład, jak trudno jest rozwiązywać ekonomiczne problemy w warunkach demokracji wykraczającej poza państwa narodowe i ich granice. Jak trudno zapobiec temu, aby we własnym kraju nie tracić popularności i szansy na reelekcję, dlatego że pomaga się innemu krajowi, w którym pomimo tej pomocy jest się obrzucanym okropnymi epitetami, jak można jednocześnie u siebie zostać zdrzącą, a tam – za niewidoczną fizycznie, ale wciąż istniejącą psychologicznie i politycznie granicą – krwio pijącą.

Politycy posiadają mandat do sprawowania władzy pochodzący z demokratycznych wyborów i zawsze stoją przed ich kolejną, wcześniej czy później nadchodzącą, turą. Jeśli wiedzą, co należałoby zrobić – a przecież często wiedzą, jeśli nie dzięki własnej mądrości, to dlatego, że pytają otaczających ich technokratów i fachowych doradców – ale nie potrafią opinii publicznej wyjaśnić, dlaczego to, co chcieliby jej zaaplikować, jest dla niej korzystne, są skrupowani. Rozmieniają reformy na drobne, rozmiękcżają stosowane instrumenty, odraczają decyzje, rezygnują w ogóle z niektórych zmian, bo nie mają dostatecznej siły przebiccia. Dodajmy, że tak współcześnie, jak i w przeszłości trudno, by jej starczało, jeśli nie ma się po swojej stronie opiniotwórczych mediów. A te, jak wiadomo, uwikłane są w popieranie różnych ideologii i interesów. Politycy mogą narzucić niepopularne decyzje i świadomie przegrać następne wybory, ale na to mało kto potrafi się zdecydować. Dla większości polityka to zdobywanie władzy, a jak się już ją ma, utrzymywanie się przy niej, a nie podejmowanie słusznych decyzji, po których władzę miałby przejąć ktoś inny.

Nie ma innego sensownego wyjścia z obecnego zakrętu historii, jak przeniesienie znaczącego – i rosnącego w przyszłości – zakresu decyzji na szczebel ponadnarodowy, jeśli się da, to na globalny. Innymi słowy, politycy muszą przestawać być wyłącznie politykami narodowymi, a stawać się muszą coraz bardziej ponadnarodowymi i globalnymi. Stosowny proces rozpoczął się i trwa, ale ma wymiar pokoleniowy. Na początku XXI wieku już go obserwujemy, ale na końcu stulecia wciąż jeszcze będzie daleko do pożądanego stanu. Ewolucja od polityki podporządkowanej celom narodowym do uwzględniającej coraz bardziej cele ponadnarodowe czy wręcz ogólnoswiatowe i cywilizacyjne oznacza osłabianie państwa narodowego. Inaczej na to patrząc, uleganie globalizacji determinuje redukcję znaczenia państwowości. Widać tu, choć nieostrą, ale jednak alternatywę: albo–albo. Chyba że... Chyba że wzmocni się państwowość po to, aby nie oglądając się na demokrację – ani krajową, ani tym bardziej wszechświatową – podejmować decyzje w sposób bardziej autorytarny. Powiedzmy, zamiast globalizacji, której być może przyklasnęliby Niemcy, taka, wobec której nie oponowałyby

Chiny. Czyli wzmocnienie globalizacji przy osłabianiu demokratyzacji, ale z zachowaniem instytucji państwowości.

W przyszłości – tak tej bliższej, kolejnych kilkunastu latach, jak i tej dalszej, następnych kilku pokoleń – nieustanna debata toczyć się będzie dwutorowo. Z jednej strony absolutnie nie wygasną spory co do pożądanej „wielkości” państwa narodowego, w znaczeniu relacji rozmiarów fiskalnej redystrybucji do dochodu narodowego, ani co do zakresu wpływów interwencjonizmu na procesy rynkowe. Stan optymalny, do którego trzeba zmierzać, chociaż nigdy się go nie osiągnie, to układ stosunków gospodarczych sprzyjający równoczesnemu formowaniu się kapitału i jego efektywnej alokacji oraz spójności społecznej. Jest przy tym zrozumiałe, że wyznawcy różnych ideologii i partii niejednakowo lokują takie optimum, co na gruncie nauki powinno być kuriozalne, ale na gruncie polityki jest oczywiste. Takie optimum w sensie matematycznym nie istnieje i marnowaniem czasu są próby tworzenia modelu, który potrafiłby wskazać stosowny punkt, w którym minimalizuje się koszty osiągnięcia celu albo w którym przy określonych nakładach maksymalizuje się funkcję celu, czyli właśnie wspomniany układ stosunków gospodarczych, pod kątem równoczesnej efektywności i spójności. Tu chodzi o swoiste optimum społeczno-polityczne, przy którym da się nie tylko gospodarować i żyć, lecz będzie można również się rozwijać i cieszyć. Tu chodzi nie o punkt, a o obszar, którego wielkość i kształt też nie są stałe w czasie i w przyszłości będą ewoluować.

Z drugiej strony nasilać będą się spory co do zakresu, form i instrumentów interwencjonizmu rodzących się struktur ponadnarodowych, zarówno regionalnych ugrupowań integracyjnych (to częściej i na większą skalę), jak i ogólnoświatowych (to pomału, mniej śmiało, z ograniczeniami). W dalszej perspektywie coraz to większa dojrzałość tych pierwszych struktur katalizować będzie zaawansowanie rozwiązań globalnych.

Ekonomia polityczna przyszłości teoretycznie, a polityka gospodarcza praktycznie muszą zatem uporać się z wyzwaniem płynącym z ograniczonej kompatybilności coraz to dalej posuniętej globalizacji ekonomicznej i politycznej, gdzie ta druga oznacza rodzenie się oraz instytucjonalizację światowej demokracji. Dani Rodrik określa to jako „paradoks globalizacji”

i ujmuje go w formie swoistego trylematu, gdzie można wybierać dwie tylko spośród trzech odmiennych opcji:

- 1) ograniczeniom podlegać będzie demokracja i wtedy może pogłębiać się globalizacja oraz trwać silna narodowa państwowość,
- 2) limitacji podlegać będzie zakres i głębokość globalizacji, aby nadal móc kultywować demokrację we własnych państwach,
- 3) trzeba będzie zglobalizować demokrację kosztem ograniczenia narodowej suwerenności państw<sup>6</sup>.

„Paradoks globalizacji” pokazuje, że nie można mieć trzech rzeczy naraz: globalizacji, demokracji i państwa narodowego. Ale czy tak jest w rzeczywistości? A jeśli tak, to co wybrać, za czym się opowiedzieć?

Najrozsądniej byłoby opowiedzieć się za wzmocnieniem globalizacji i demokracji, poświęcając na ich ołtarzu siłę państwa narodowego. Pod warunkiem, że byłaby to globalizacja partycypacyjna i prawdziwa demokracja, a nie kryjąca się za tym hasłem władza globalnych elit. Ale nie ma imperatywu aż tak ostrego, jednoznacznego wyboru w ramach trylematu: A i B kosztem C lub B i C kosztem A albo A i C przy rezygnacji z B.

Kwestia może znaleźć rozwiązanie w ułomnej, niepełnej kombinacji wszystkich trzech elementów. A, więc nie A+B+C, ale kawałek A, trochę B, część C. Jaki kawałek, jakie trochę i jaka część – o to toczyć będzie się batalia przez cały XXI wiek i później. Już się toczy. Tak teoretycznie, jak i praktycznie możliwe jest dalsze zaawansowanie procesu globalizacji, rozprzestrzenianie się demokracji i jej stopniowa instytucjonalizacja w wymiarze ogólnoświatowym oraz trwanie państw narodowych, aczkolwiek z wyraźnie mniejszymi prerogatywami i ograniczoną w porównaniu ze stanem obecnym suwerennością.

To wszystko będzie łatwiejsze, jeśli świat w coraz większym stopniu będzie składał się z dużych, wielonarodowych ugrupowań integracyjnych, zamiast dzielić się na prawie dwieście państw (do ONZ należy ich 195) i jeszcze na dodatek ponad trzydzieści przeróżnych zależnych terytoriów oraz tworów politycznych nieuznawanych za suwerenne państwa przez obowiązujące prawo międzynarodowe. Procesy regionalnych integracji to wielka szansa dla

6. Por. D. Rodrik, *The Globalization Paradox...*, op. cit., s. 200 i n.

postępów globalizacji, gdyż zasadniczo łatwiej będzie uzgadniać stanowiska i koordynować politykę pomiędzy kilkunastoma podmiotami niż pomiędzy dwiema setkami. Dużo łatwiej także będzie zabiegać o demokrację globalną, jeśli mogłaby się ona opierać na kilkunastu demokratycznych – bo mają być demokratyczne – związkach państw i gospodarek narodowych. By tak jednak było, te ostanie będą musiały pogodzić się z tym, że w gasnącym stopniu będą narodowe, a w rosnącej skali funkcjonować będą jako coraz mniej suwerenne części większej, zarówno regionalnej, jak i ogólnoswiatowej, całości.

Pogłębianie już od jakiegoś czasu trwającego procesu regionalnych integracji to największa szansa na postępową globalizację, na przezwycięzenie syndromu, w który aktualnie jest uwikłana, na długookresowy, dynamiczny i w miarę zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy. To jeszcze jeden powód, dla którego przezwycięzenie kryzysu targającego Unią Europejską ma znaczenie kluczowe. Jego konsekwencje wykraczają daleko poza granice skupiającej 28 (od połowy 2013 roku) gospodarek UE. Choć liczy zaledwie 7,2 proc. mieszkańców Ziemi i wytwarza około 20 proc. światowej produkcji, to od sukcesu europejskiego projektu integracyjnego w olbrzymim stopniu zależy przyszłość całego świata. W obecnej fazie cywilizacji Unia Europejska to ani czternasta, ani piąta część świata – to dużo więcej. Aby w innych jego częściach procesy regionalnej integracji nabrały impetu, polityczny, kulturowy i ekonomiczny trzon Europy dowieść musi, że potrafi poradzić sobie z niebagatelными skądinąd wyzwaniem. I dowiedzie tego.

Nie zapomnieliśmy, że obok wiedzy mamy mieć także wyobraźnię. A więc co by było, gdyby... Co by się stało, gdyby Unia Europejska nie potrafiła dowieść swoich zdolności adaptacyjnych oraz progresywności, i w rezultacie załamałaby się? W kategoriach naszej dyskusji o przyszłości jest to możliwe, mało prawdopodobne i wielce niepożądane. Gdyby taki przypadek się przytrafił, to globalizacja na dłuższy czas mogłaby okazać się odwracalna. Kiedyś – w bardzo odległym horyzoncie czasowym – ponownie ruszyłyby naprzód, ale zanim by do tego doszło, zmarnowany zostałby ogrom szans rozwojowych. Być może też trzy pokolenia, jak po roku 1913. Jednakże nie tylko Unia Europejska się nie rozpadnie w dającej się przewidzieć przyszłości (w dającej się przewidzieć, bo kiedyś i ten twór dobiegnie swego kresu, nic

bowiem nie jest wieczne), lecz nawet znajdzie licznych naśladowców w innych częściach świata. Acz nieśmiało, już znajduje.





BOGUSŁAW CHRABOTA

*Redaktor naczelny „Rzeczpospolitej”*

---

## DOJMUJĄCE POCZUCIE DEFICYTU WOLNOŚCI

### 1.

Opisać problem wolności? Nie będąc teoretykiem?

Nie próbując szukać uniwersalnych definicji? Bez wdawania się w spór z takim czy innym akademizmem? Czy to w ogóle możliwe? I czy taka refleksja, a może prędzej rekolleksja z przeszłości może kogoś zainteresować? Na moją rzecz przemawia tylko pewna niepowtarzalność historii. Jej indywidualna odrębność w splocie z ludzkimi losami.

Otóż nie jest prawdą, że historia się powtarza. Jeśli nie powtarzają się linie papilarne i rysunek siatkówki oka, a eksperci w dziedzinie foniatrii twierdzą, że cechy indywidualne ma każdy z osobna ludzki głos, trudno, żeby mógł powtórzyć się jakiś proces czy wydarzenie w dziejach. Zwłaszcza że główną siłą sprawczą tychże dziejów są indywidualni ludzie, nie wspominając już o odmiennych odniesieniach kulturowych, cywilizacyjnych czy technicznych. Nigdy historia kreślona przez Aleksandra Wielkiego nie powtórzy się w dziejach Cezara, Zulusa Czaki czy Napoleona, choć wszyscy byli wielkimi

wodzami i musieli się zmagać z równie skomplikowaną rzeczywistością swoich czasów. Jeśli wolno zaś szukać uogólnień, są one możliwe wyłącznie na poziomie analogii. Tym zaś zajmują się nie historycy, tylko bajkopisarze, z których to szat próbują się wyzwolić filozofowie historii. Chcą, żeby ich myślenie brać na poważnie, ale jest to trudne, bo jedyne, co potrafią uchwycić, to krótki moment w czasie. Opisany językiem ich epoki. Jej wyzwania, dylematów i warsztatu.

Wiara w historiozofię musi prowadzić na manowce. Wiemy to dziś, czytając Fukuyamę. A przecież jeszcze ćwierć wieku temu, kiedy pisał swoje najgłośniejsze eseje, byliśmy gotowi mu wierzyć. Co więcej, wszystko przemawiało za słusnością jego modelu. Upadek muru, orzeł w koronie, rozpad imperium, powolne czeźnięcie komunizmu niosło z sobą tak wielki ładunek optymizmu cywilizacyjnego, że trudno było tkwić w przekonaniu, że to początek poważnych problemów, a nie ich koniec. Dziś po dwudziestu pięciu latach wiemy, że demony imperium budzą się w putinowskiej Rosji, dziedzictwem neokolonializmu są zachodnio-europejskie zaciągi do armii Państwa Islamskiego, na gruzach WWC rodzą się nowe definicje wojny, zaś sen o wolności i demokracji w północnej Afryce, który przez chwilę i przez pomyłkę nazwaliśmy „arabską wiosną”, spowodował liczne akty ludobójstwa i *exodus* na miarę wypędzenia Ormian z początku zeszłego stulecia. Czyż to jest świat z wizji Fukuyamy? Czy mogli go wymyślić marksiści? Hegliści? Millenaryści? Progresywiści? A może rację ma zerkający z mroku dziejów Ibn Chaldun, który twierdził, że historię rządzi wieczny konflikt między ludami osiadłymi, które gubią poczucie wspólnoty i tożsamości, oraz nomadami, dla których więzi społeczne mają większe znaczenie i dzięki temu zwyciężają. Gdyby tak było, wszyscy byśmy byli skazani na liczne kataklizmy na ołtarzu „wędrującego świata”, jak go nazywa inny wybitny, na dodatek rodziny filozof historii – Grzegorz Witold Kołodko.

## 2.

Niech mnie dokładnie w tym miejscu czytelnik zwolni z konieczności kontynuowania tego nudnego wstępu, którego celem było – tylko i wyłącznie – upewnienie, że autor kompletnie nie zmarnował ofiarowanych mu przez ludową ojczyznę rzadkich momentów edukacji, to i owo przeczytał, a przede wszystkim – nie zapomniał. Bo dobra pamięć, przynajmniej na potrzebę tego tekstu, jest niezbędna.

Wracając do myśli z początku szkicu, jedyne, co mam do zaoferowania to opis pewnego momentu w dziejach Polski, a właściwie pewnej narracji wyrastającej na styku indywidualnego doświadczenia i toczących się kół historii, które kołami wydają się dziś, a przed laty, kiedy w istocie się toczyły, były niczym innym jak brudną komunistyczną rzeczywistością widzianą przez okno bloku z wielkiej płyty, tramwaju czy akademickiej sali. Czy w państewku, w którym się urodziłem, a które ktoś dla żartu nazwał Polską Rzeczpospolitą Ludową, miałem poczucie deficytu wolności? W żadnej mierze. Ten dylemat pojawił się dużo później. W nowohuckich blokach, w których cieniu wyrastałem, brakowało czystego powietrza, wędlin i cytrusów w sklepach, profesjonalnej opieki dentystycznej, ale na pewno nie wolności. Wolności było wokół mnie aż w nadmiarze. Można było się ubierać w dziurawe dżinsy, nikt nie kazał chodzić do ogólniaka w mundurkach, dozwolone były wagary, czytelnictwo „antysystemowego” Edwarda Stachury, Wojaczka czy Hłaski. Latem jeździło się pod namiot nad Jezioro Rożnowskie albo na Mazury, albo do Jastrzębiej Góry. Miałem w sobie to poczucie absolutnej wolności, kiedy wsiadałem bez biletu do pociągu, by jechać gdzieś przed siebie, a jedynym jej ograniczeniem była czujność, by ewakuować się przez otwarte drzwi na minutę przed kontrolą biletu. Miałem poczucie pełnej wolności, grając na gitarze po nocach w tunelu pod peronami dworca Gdańsk Główny i jakoś się nie bałem, że ktoś ze słuchających zadenuncjuje mnie bezpiecze, mimo że śpiewam *Mury*, *Oblawę* czy *Przyjaciół nikt nie będzie mi wybierał*. Komunizm miał wybite zęby. Przynajmniej tak mi się wydawało, kiedy w 1982 roku, tuż przed świętem 1 Maja ktoś wyciągnął z pawlaczka w XII LO gipsowego Lenina, któremu rok wcześniej, na fali karnawału, wymazaliśmy z kolegami „ryło” kolorowymi

farbami, mimo iż szybko wyszło, kto stoi za tym sabotażem, skończyło się na połajance ze strony dyrektora i nikt ze sprawców nie wyleciał ze szkoły. Jaki więc brak wolności? Jaki komunizm? Jaka bolszewia, skoro można było wyzywać się bezkarnie na wodzu rewolucji? A jednak gdzieś coś było nie tak. Po paszporty chodziło się na bezpiekę. Dali albo nie. Częściej nie dawali. Więc marzenia o peregrynacjach po Europie trzeba było chować głęboko *ad acta*. Kościół. Niby był. Wyrosła na nowohuckich peryferiach Arka Pana. Wolno było chodzić na mszę czy na lekcje religii, ale już przyjęcie sakramentu Pierwszej Komunii wiązało się w moim przypadku z jakimś absurdalnym cyrkiem, bo czymże innym można nazwać utrzymywanie tego w sekrecie, wyprowadzanie mnie cichcem do mieszkającego kilka ulic dalej wujka, skąd dopiero, po przebraniu w białe ubranko, przewieziono mnie w tajemnicy pod Arkę. W sumie mi się to podobało, bo pachniało przygodą, ale nie rozumiałem tych zdawkowych spojrzeń rodziców, tych tajemniczych kiwnięć głową, tych półgębkiem rzuconych słów: „kiedyś zrozumiesz”. „A co mam rozumieć?” – pytałem bez sensu. – Co mam rozumieć, przecież wszyscy widzą, że idę do komunii. „Może ciszej... Może bez ostentacji” – usłyszałem w odpowiedzi. A co to jest „ostentacja”?

### 3.

Co to jest „ostentacja”? Co to znaczy? „Chodzi o to, żeby nie pokazywać, że się ma ich w dupie – wytłumaczył mi pewien elegancki starszy pan w parku – to znaczy, można ich mieć w dupie. Dziś już można. Kiedyś nie było można. Dziś można i oni dobrze wiedzą, że niektórzy w tym kraju mają ich w dupie, ale lepiej tego nie mówić na głos, nie obnosić się z tym, bo mogą być złośliwi. Na przykład za to, że idziesz do komunii mogliby twojego tatusia wyrzucić z partii i byłoby mu przykro”. „Ano tak” – przyznałem. „Na pewno byłoby mu przykro. Mógłby stracić pracę – kontynuował starszy pan. – Mama mogłaby mieć przykrości, starszego brata mogliby wyrzucić ze studiów...”.

„Nie mam starszego brata” – uciąłem błyskawicznie i pobiegłem grać w piłkę czy rzucać kamieniami, nie pamiętam, a sprawa mojej wstydlivej

Pierwszej Komunii spoczęła gdzieś na dnie niebywale wtedy głębokiej i niezbyt jeszcze przepełnionej istotną treścią podświadomości.

Zasadniczy deficyt wolności dotknął mnie w dzieciństwie tylko raz, ale za to potężnie. Otóż w wieku lat ośmiu, na początku lat 70. wybrałem się z rodzicami w podróż życia, czyli do leżącego w prostej linii od polskiej granicy ledwie trzydzieści kilometrów Kaliningradu. Oczywiście bliskość polskiej granicy była tylko teoretyczna. Praktycznie jechało się do tej sowieckiej metropolii przez Rzym i Krym, czyli przez Mińsk białoruski, litewskie Wilno, Kowno, by można było przekroczyć granicę zaprzyjaźnionego mocarstwa od północy i po całej dobie w pociągu wylądować nad niegościnnymi brzegami Pregoly. Cóż mnie tak wypchnęło z rodzinnych pieleszy PRL-u? Ano miałem po raz pierwszy w życiu odwiedzić moją babcię. Wcześniej nie dane było mi ją poznać i wtedy wydawało mi się to całkiem normalne. Żyła przecież za granicą. Za granicą, z natury rzeczy więc – było to dla mnie oczywiste – musiała być nieosiągalna.

Do Królewca rzuciła ją wojna. Urodziła się na Białorusi w polskim zaścianku nad Berezyną. Całą młodość spędziła w Sowietach. Tam wyszła za mąż za polskiego jeńca. Tam urodziła dzieci, w tym mojego ojca. Po wojnie w 1945 roku sowieckie władze administracyjne nie zezwoliły jej na wyjazd do Polski. Została więc w ojczyźnie światowego proletariatu wraz z córką trochę na siłę. Mój ojciec, wraz ze swoim rodzicielem wrócili nad Wisłę. Rodzina rozpadła się na pół. A babcia, ze swojej czy nie całkiem swojej woli wylądowała w „wyzwolonym” właśnie Królewcu. Nie wchodząc głębiej w wątki biograficzne poprzestanę na tym, że w lecie 1972 roku wpadłem w jej objęcia, odbyłem fantastyczne wakacje, dowiedziałem się, że matka mojego ojca nie mówi po polsku, tylko po rosyjsku, i głęboko zachłysnąłem się życiem *à la mode sovietique*. Pięknie tam było. W sklepach wielkie wazony z sokami z winogron, gruszek, granatów ledwie za kilka kopiejek. Na ulicach kwas chlebowy z cystern. Trzy kopiejki mały kubek, pięć – duży. W magazynie *Okiean* nieprzebrana mnogość ryb ze wszystkich mórz świata. Podróż wodolotem na Półwysep Sambijski do *Swietłogorska* i *Zielonogradska*. Słońce, plaże, sympatyczni ludzie. Wujek, który pływał po cukier na Kubę. Ciocia, zażywna i wesoła kobieta. W końcu ona – babcia. Smutna, niestety.

Nie wiedziałem dlaczego. Mieszkała w niewielkim poniemieckim domku na przedmieściu. Pytałem ją, dlaczego wszystkie kościoły w Kaliningradzie przerobiono na magazyny budowlane. Nie odpowiedziała. Kiedy się żegnaliśmy – strząsnęła z rzęs kilka gęstych łez. „Zobaczymy się za rok, babciu. Przyjedziemy” – krzyknąłem z okien pociągu. „Nie przyjedziecie, synok – mówiła niemymi ustami. – Nie przyjedziecie...”.

#### 4.

„Mamo, tato – przyjedziemy w przyszłym roku, prawda?” – pytałem rodziców z naiwną wiarą, że wszystko jest takie proste. „No, nie będzie to takie łatwe” – odpowiedział ojciec. „A czemu?” „No bo trudne. Kaliningrad to port wojenny, miasto zamknięte, niełatwo dostać zezwolenie. No wiesz...” – brzmiało to wszystko w ustach speszonego ojca wyjątkowo skomplikowanie. „A co to ma do rzeczy? – pytałem. – Przecież ja nie chcę do żadnego portu wojennego, tylko do babci”. „No widzisz, nie jest to takie łatwe”. Nie wiem, czy było mu do śmiechu, ale ja na pewno rozbeczałem się, protestując w ten sposób przeciw wytyczonym przez samego Stalina granicom i chcąc nie chcąc, wróciłem do domu. Na wyjazd do ZSRR nalegałem jeszcze wiele razy, w miarę upływu czasu coraz słabiej i niestety było tak, jak mówili dorośli, obiektywne trudności spowodowały, że miałem okazję spotkać moją babcię w czasach mojego dzieciństwa tylko raz. Nie pojechaliśmy, bo się nie dało, nie było jak, nie *rozrieszyli*, nie było okoliczności, sposobności, pieniędzy. Ale tęsknota nie dała się w prosty sposób wykorzystać. Wciąż żyła. Co więcej, rosła, rozkrzewiała się, budziła we mnie zdrowy odruch buntu. Jak to nie mogę? Dlaczego nie mogę? Kto mi zakazuje? Kto ogranicza moją wolność do spotkań z osobą, której brak w świecie mojej dziecięcej wrażliwości wyprodukował tak potężną dziurę? Dziurę wielkości oceanu. Pojadę, obiecywałem sobie. I żaden Breżniew, żaden pieprzony Gierek, żaden Jaruzelski, żaden cholerny Andropow czy Gorbaczow mi nie przeszkodzą. Obiecuję, że przyjadę, że znajdę ją jeszcze przed śmiercią. Ta myśl stała się w pewnym momencie

obsesją. Nie wiedziałem, jak tego dokonać w czasach podstawówki, liceum, ale na studiach słowo z wolna zaczęło stawać się ciałem.

Pewnie bez tej traumy nie zacząłbym myśleć o deficycie wolności. W roku osiemdziesiątym miałem szesnaście lat i niewiele z epoki pierwszej Solidarności rozumiałem. Wprowadzenie stanu wojennego potraktowałem trochę w kategoriach klasycznego westernu. Oto brzydki, ukryty za ciemnymi okularami bandzior zaczyna terroryzować miasteczko. Każę strzelać do ludzi, zamykać okiennice, więzi w celach Indian i ich szlachetnych przyjaciół. Oczywiście trzeba z nim walczyć. Ale jak? Broni nie ma. Rewolwerami dysponują najemnicy generała. Jak sobie z nimi poradzić? Rzucić kamieniami w ZOMO? Przygotowywać koktajle Mołotowa? Słaby pomysł. Robić podziemie? Jakie podziemie. Zresztą, gdzie jest to podziemie? Jak je znaleźć? Jak do owego podziemia trafić? Niestety znaleźć podziemia mi się nie udało. To podziemie znalazło mnie. I to całkiem przypadkiem. Dzięki pewnemu nauczycielowi historii, skąd inąd fantastycznemu, który nieco przesadził z gorliwością. Oto, jako wierny członek prosowieckiej organizacji przestępczej ukrywającej się pod szyldem PZPR postanowił przygotować swoich uczniów z XII LO do egzaminów na studia. Ów pan J. wymyślił, że na zajęcia w ramach kursu zaprosi nas do siedziby komitetu uczelnianego matki partii w szacownych murach Collegium Maius Uniwersytetu Jagiellońskiego. Oczywiście znaleźmy tylko numer sali, a nie jej tożsamość „organizacyjną”. Poszedłem tylko raz. A właściwie: poszedłem, zobaczyłem i uciekłem. Przeraziło mnie bezguście portretów i Lenin o bezmyślnym spojrzeniu patrzący bielą pustych oczu w niebyt z cokołu. Było mi wstyd. O jakże mi było wstyd.

## 5.

Pan J. od historii jeszcze próbował walczyć, ale ja, zwłaszcza po zdanych wzorowo egzaminach byłem już po drugiej stronie rzeczywistości. Mimo że nie znałem jeszcze Poppera, Hayeka, Milтона Friedmana, Fromma i innych klasyków, deficyt wolności rysował mi się z całą wyrazistością. Po pierwsze, zlikwidowali wolne związki. Ludzie siedzą w internatach. Za manifestowanie

swojego przywiązania do wolności dostaje się w łeb. Po drugie, w sklepach słabo z wędliną. Boże, co ja mówię... Gdyby tylko z wędliną. Nic nie ma. Wódka, cukier, na kratki. Papierosy też. Po mięcho na święta stoi się całą noc w kolejce. Po trzecie, czemu nie wydają Miłosza? Przecież dostał Nobla. W ogóle nic z sensem nie wydają. Jakies gnioty typu *Rok w trumnie Bratnego Dobraczyńskiego* – członka PRON. Przymanowskiego, Hołuja, Iwazkiewicza, Machejka, szefa reżimowego „Życia Literackiego”. Dyskusję o wolności zamyka się argumentem, że dobra władza zezwoliła na druk antysystemowego Stachury. I co z tego, że Stachury, skoro tego nie da się czytać, bo grafomania. Po czwarte, nie dają paszportu. Po piąte, nie można kupić legalnie dolarów. Po szóste, godzina policyjna. Jaka godzina policyjna, do cholery, kiedy trzeba wyjść wieczorem z psem na spacer. I dlaczego pan M., sąsiad z naprzeciwka, dostał w nocy pałą od zomowca, bo musiał wyjść na podwórko z jamnikiem noszącym poważne – skąd inąd – imię Otello, by pies mógł oddać mocz, jak to robił przez lata pod wierzbą płaczącą, a nie na dywan w salonie. Gdzie tu sprawiedliwość? Ludowa... Po siódme, problem z wyjazdem w góry. Dolina Chochołowska leży w strefie przygranicznej, więc nie można. Jak to nie można? Zawsze się tam jeździło. Po ósme, bibuła. Bez bibuły ani rusz. Gdyby nie bibuła, już na studiach zostałbym alkoholikiem, bo nie byłoby co czytać. A tak, dzięki bibule stałem się gruntownym znawcą literatury rosyjskiej, czytałem nie tylko Nabokova, Władimowa, Wojnowicza czy Sołżenicyna, ale nawet Lwa Szestowa! Nie kłamię. *Apoteoza nieoczywistości* – nazywało się dzieło i za chińskiego boga, studiując w Strasburgu czy Brukseli, nigdy bym po to nie sięgnął, gdyby ktoś łaskawie nie wydał tego w podziemiu. Jak coś wywodziło się z podziemia, czytanie było słodką przyjemnością.

Lata 80. Deficyt wolności „od” oraz wolności „do” był na wyciągnięcie ręki. A nawet bliżej, bo na brak wolności trafiało się nawet bez wyciągania ręki, wystarczyło otworzyć rano oczy. Wciągnąć powietrze nosem. Posłuchać. Na dodatek czerwoni byli kompletnie wyzbyci elementarnej inteligencji. Skąd im to się wzięło? Nie wiem.

Koncesjonowanym literatem nie zostałem również dzięki ich głupocie. Nawet idiota po stronie Jaruzelskiego mógł się domyślić, że jedną z najważ-



niejszych bitew po feralnej dacie trzynastego grudnia będzie bitwa o dusze i rozumy młodych. Była to oczywiście bitwa nie do wygrania, bo oficjalna ideologia potworka o inicjałach PRL duszy nie uznawała, a rozum bardziej od niego odstręczał, niż dał mu się uwodzić, ale przynajmniej walczyć należało.

Nie umieli. Nie rozumieli. Popełniali błąd za błędem. Oto późny październik 1983 roku. Na progu lokalu oficjalnego Związku Literatów Polskich staje trzech gołowąsów: Bogdan W., Marek F. i piszący te słowa. W garści po kilka luźnych kartek. Wiersze, jakieś opowiadania, krótsze i dłuższe formy. Każdy z nas marzy, żeby zostać literatem. Jakiś urzędas każe pisać podanie o przyjęcie do ZLP. Piszemy. Ktoś odbiera. Przybija pieczętkę i mówi: „proszę czekać na odpowiedź. Przyjdzie pocztą”. Więc czekamy. Po dwóch tygodniach w skrzynce na listy szara koperta. Jest odpowiedź! Hura! Będę literatem... Nie będę. List bez cienia emocji informuje, że krakowski oddział ZLP z jej lokalnym kacykiem, niejakim Tadeuszem Hołujem na czele uznaje, że załączone utwory nie kwalifikują do członkostwa w sekcji młodych związku. Nieczytelny podpis i życzenia dalszej owocnej twórczości. Jesień 1983! Ale kretyni. Odtrącają przyszłego noblistę. Poczułem głęboki wstyd. Kopniak w cztery litery był bolesny. Jeśli tu mnie nie chcą, pójdę do podziemia – myślałem, przełykając gorzkie łyż rozczarowania. Cóż za deficyt wolności.

## 6.

Być gwiazdą samizdatu. Cóż za rozkosz. Cóż za cudowne uczucie. Publikować w podziemnych gazetkach. Tu coś, tam coś. I szybko postawić się komunie. Drukować pod własnym nazwiskiem, tak by wszyscy znajomi wiedzieli co i jak. Rodzice wściekli, ale dziadkowie dumni. Jedni tak, drudzy inaczej. Można było powoli i konsekwentnie zacząć wyczołgiwać się z cienia anonimowości. Ale było coś, co gryzło jak wściekły giez. Kaleczyło wrażliwą młodzieńczą dumę, ślizgało się po rozdygotanym morale. Nie pozwalało spać po nocach. Obietnica, że odwiedzę jeszcze babcię w Kaliningradzie. Ale jak? Miasto nad Pregołą zamknięte. W Polsce kontrrewolucja. Sowietci

czujni jak ważki, a ja muszę się przebijać, łamać te najgrubsze z częstokółów ograniczających moje poczucie wolności. Już nie wiem, jak wybrałem się pierwszy raz do ZSRR. Była druga połowa lat 80. Dzięki łasce rodzimej bolszewii miałem już w ręku paszport. Pojechałem do Wilna. Tam trafiłem na jakichś studenciaków z Uniwersytetu Kapsukasa, którzy kombinowali w szarej strefie. Zaprzyjaźniłem się i nabyłem za kilka dolców plik uniwersyteckiego papieru *in blanco* z przybitą gdzie należy okrągłą pieczęcią. *Krugła pieczat'* była oczywiście najważniejsza. Otwierała drzwi do sowieckiego raj. Działała jak zaklęcie u wrót mitycznego sezamu. Właśnie dzięki niej granice na wschód rozstępowały się łaskawie, a arie anielskich chórów wprowadzały delikwenta na zielone łąki ojczyzny Lenina. Papieru użyłem wiele razy. Z pomocą szlachetnego Andrzeja Drawicza, który kończył swoją karierę akademicką w Instytucie Filologii Rosyjskiej UJ, na jego własnej maszynie do pisania z cyrylicą wypisywałem wierutne bzdury kto to, gdzie i po co mnie zaprasza. Pieczętkę AB, która umożliwiała przejazd przez granicę wykonywałem z ziemniaka i dalej już przed siebie. Do Warszawy. Mińska. Wilna. A stamtąd jeszcze dalej, kompletnie nielegalnie do Kalingradu. Nikt mnie nigdy nie złapał. Nikt nie zatrzymał. Za drugim, trzecim, czwartym razem przekraczałem nie tylko granicę Kraju Rad, ale też granicę zwykłej bezczelności. Wędrowałem po ZSRR jako korespondent emigracyjnej radiostacji *Blagoviest'*. Poszukiwałem środowisk opozycyjnych, podziemnych gazetek, słowem pchałem się do łągru i gdyby nie cała kupa szczęścia, pewnie siedziałbym do dziś w jakimś Kraju Krasnojarskim, czy w podobnych okolicach. Nikt mnie nigdy nie dorwał, a ja łamałem wszechmocną krę ograniczeń osobistej wolności jak lodołamacz Lenin w skutej wiecznym mrozem Arktyce. Ale najważniejsze, że trafiłem do babci. Była już koło osiemdziesiątki. Stara, schorowana, wymęczona wódką kobieta. Nie wiem, czy miała świadomość, kto ją odwiedza. Myliła imiona. Pytała co chwila, kim jestem. Mój Boże, co też z nią zrobili, myślałem. Zamiast łez była w niej naiwna, infantylna ciekawość. Miałem wrażenie, że pod powalą jej skromnego poniemieckiego domku czai się śmierć, a nawet, że już zaczęła pokos. Raz ostrzem w lewo, raz w prawo. Po twarzy i po sercu. Na całego. Ciach, ciach, ciach. Wyszedłem od niej załamany. Wokół ruiny miasta Kanta,

a na nich sowiecie bloki. Wewnątrz ludzie jak moja babcia. Z deficytem? Ba, z wyrwanymi zębami wolności.

## 7.

„Nic nie zrobisz” – mówiłem sobie. – Jej już nie ma”. Dobrze, by ktoś zapłacił za tę zbrodnię. Za jej życie i za miliony takich jak ona. Czy to wtedy stałem się prawdziwym antykomunistą? Fanatykiem wolności? Czy moja niechęć, wręcz zwierzęca nienawiść do systemu była przejawem osobistej zemsty? Może tak, może nie. Dziś jestem bardziej racjonalny. Ale wtedy wolność rozumiałem tylko w jednym kontekście. Wyrwać się z systemu, złamać mu kręgosłup albo, jeśli poniosę, wszyscy poniesiemy w tej sprawie porażkę, uciec jak najdalej. Ale jak złamać komunizm? Jak zamknąć księgę z wydrukowanym krzywą zgłoską napisem PRL?

Było więc podziemie. Kolportaż bibuły. I samokształcenie. Uniwersytety latające. Nielegalne kursy, głównie w krakowskich kościołach. Ojcowie dominikanie. Legendarna „Beczka”. Krakowski oddział KIK z siedzibą na Siennej. Ojcowie misjonarze przy studenckim „miasteczku”. Jacyś dobrzy ludzie powołali tzw. „Chrześcijański Uniwersytet Robotniczy”, który korzystał z zacisznych pomieszczeń Klasztoru oo. Karmelitów na Piasku. ChUR w połowie lat 80. miał już niewiele wspólnego z robotnikami. Na spotkania, bardzo liczne spotkania przychodziła głównie młodzież akademicka. Zaś wykładowcami byli nasi profesorowie z UJ, AGH, Polskiej Akademii Nauk, a także goście z Warszawy, Wrocławia, Poznania, z pełnymi, wielogodzinnymi kursami wolnej literatury, filozofii, historii, a nawet socjologii i psychologii. Serwowano bardzo szeroką wiedzę, z jednym zastrzeżeniem. Nie wolno było prezentować dziedzin i poglądów opatrzonej przymiotnikiem „marksistowski”. Nie było buntu, choć trudno dyskutować, że owo ograniczenie byłoby istotnym ciosem w wolność słowa. To właśnie u karmelitów na Piasku jesienią 1985 roku spotkałem po raz pierwszy mojego przyszłego mentora filozofa i działacza społecznego Mirosława Dzielskiego. Ujęła mnie w jego osobie nie tylko jego urocza, „miękką” charyzma, ale dość przekonująca wizja

świata bez komunizmu. „Szanowni państwo – tłumaczył siedzącym przed nim tłumnie studentom – komunizm padnie i to za kilka lat z przyczyn ekonomicznych. Nie tylko rozwalił świat tradycyjnych wartości, ale na dodatek opiera się na absurdalnych i niemożliwych założeniach gospodarczych. Ten system zdechnie szybciej, niż wam się wydaje. Nie ma dla niego ratunku, bo w nim nie da się nawet wyprodukować porządnej pasty do zębów”. Geniusz, pomyślałem. Przecież codziennie używam pasty, a zęby to istna tragedia. W telewizji niby mówią, że mamy w Polsce największe na świecie zasoby kredy, z której produkuje się pastę, więc powinniśmy mieć najzdrowsze zęby na świecie, a to przecież nieprawda. Kłamią. Nawet w sprawie zębów. I pasty. Uwierzyłem Dzielskiemu. Przysssałem się od niego jak pijawka. Uczestniczyłem w jego publicznych spotkaniach. Przychodziłem do domu na herbatę i ciastko. Z czasem nabrał do mnie zaufania i zaczął zlecać mi drobne sprawy. Kolportowałem liberalne gazetki. Pracowałem jako kurier, dowożąc to i owo do zaprzyjaźnionych środowisk w Gdańsku i Warszawie, a w salonie pań Szymańskich, gdzie spotykało się na sławnych podziemnych bankietach środowisko Dzielskiego, poznałem Stommę, Kisiela, Wierzbickiego, Halla, Walendziaka, Szomburga, Lewandowskiego i masę innych ludzi, z którymi – o ile żyją – utrzymuję kontakt po dziś dzień. Ale jeszcze ważniejsza od tak zwanego „udziału w środowisku” była lekcja wolności, której udzielił mi Mirek Dzielski. Po pierwsze, trzeba wyrwać się z kleszczy fałszywego myślenia. Nie jesteś skazany na krajobraz intelektualny, w którego centralnym miejscu wiszą portrety takiego czy innego brodatego pana. Czytaj wszystko i buduj swoje własne myślenie o świecie. Odrzuć stereotypy. Wyznacz punkty swojej wolności i próbuj je osiągać. Buduj wolność wokół siebie. Walcz o nią w każdym centymetrze egzystencji, a nie narzekaj, że ci jej brakuje. Mirek był nie tylko przewodnikiem intelektualnym. Stworzył środowisko Krakowskiego Towarzystwa Przemysłowego. Uruchomił wielu ludzi. Ośmielił do działania. Do aktywności. Do sukcesu. A mnie dał honor bycia członkiem założycielem KTP. Oczywiście najmłodszym.

## 8.

Wolność musiała przyjść i przysła. Wyłożył mnie i moim kolegom to osobście Leszek Moczulski na parę tygodni po swoim zwolnieniu z więzienia w powołanym przy Wydziale Prawa UJ Kole Myśli Politycznej. Moczulski tłumaczył, podobnie zresztą jak Dzielski, że blok sowiecki nie obroni się ekonomicznie. W 1986 roku zapewnienia twórcy KPN, że ZSRR ma przed sobą tylko pięć lat brzmiały jak fantasmagoria. Czyli co? W 1991 roku będzie po ptakach? Będziemy wolni? Jakim cudem? „To moje precyzyjne obliczenia – mówił Moczulski. – Siedząc w więzieniu, dokładnie analizowałem sowiecką gospodarkę i działania, jakie podejmują. Wygląda na to, że szykują się na poważny kryzys. Nadejdzie w ciągu pięciu lat” – zapewniał, cichym przesączonym przez doświadczenie peerelowskiej paki głosem.

Pomylił się o dwa lata. Już w 1988 roku sowiecka, a wraz z nią i bratnia polska gospodarka rzęziły jak zepsuty silnik od Wartburga. Gorbaczow musiał robić *perestrojkę*, sam dodał do tego *glasnost* i *suchyj zakon*. Popenił fatalny z punktu widzenia imperium błąd. Powiedzieć trzeźwym ludziom prawdę o wypaczeniach systemu i zmobilizować ich do zmian? Tego Sowiety wytrzymać nie mogły. Proces rozpadu nabierał szybko impetu. W Polsce rodzime bandziory od generała w okularach też zaczęły szukać kontaktu z opozycją. Wybrali przewidywalnego Wałęsę i jego ludzi. Plan był taki, by wciągnąć ich do rządzenia, stworzyć pozór dialogu społecznego, oskrzydlić w ten sposób „konsensusem” niezbędne reformy, a w wypadku totalnej klapy winę zwalić na Wałęsę. Nie mam dziś wątpliwości, że pomysł dogadywania się z elektrykiem Lechem wyszedł jako dyrektywa z Moskwy. Wałęsa rozmawiał ostrożnie, nie spieszył się, uważnie dobierał współpracowników i, jak to on, działał wyłącznie na własnych warunkach. To prawda, wziął osobistą odpowiedzialność, co musiało wiązać się z olbrzymim ryzykiem. Komuniści chcieli go ograć. Wydawało im się, że chłopak-roztropek z Kujaw będzie łatwym przeciwnikiem. Okazał się trudniejszym, niż się spodziewano. Doprowadził do udanych negocjacji przy „Okrągłym Stole”. Doprowadził do wyborów czerwcowych. Wygrał je w cuglach i dzięki udanej szarzy odsunął PZPR od rządzenia. Pamiętam do dziś te zdziwione gęby działaczy.

Więc jak to? Nie będziemy rządzili? Co jest, panie generale? Ale w ślad za zdziwieniem pojawiał się cyniczny uśmiezek. Nie, nie może im się udać. To tylko amatorzy. Technologia władzy jest po naszej stronie. Szybko wrócimy, by odbudować komunę na gruzach Solidarności. Nie wrócili. Wyprowadzili sztandary. Odezwała się cholerna historia.

Byłem, jestem i będę świadkiem tamtych czasów. W czerwcu 1988 roku, po upadku strajków majowych, zdecydowałem się na emigrację, ale szczęśliwie dla mnie był to tylko półroczny epizod. Późną jesienią wróciłem do Polski gnany z Berlina Zachodniego nadzieją na zmianę. Z Wolnej Europy dowiedziałem się o toczących się rozmowach z opozycją i nie mogłem sobie darować zapowiedzianej z hukiem debaty telewizyjnej Wałęsa–Miodowicz. W ciągu 24 godzin byłem w Krakowie, by szybko, jeszcze z indeksem w dłoni, znaleźć jakiś sensowny kurs wobec nachodzącego huraganu wolności. Jednocześnie jej dojmujący deficyt przechodził do annałów. Miałem nadzieję, że na zawsze.

## 9.

Czy aby na pewno? Kiedy na początku czerwca 1989 roku stałem na krakowskim Rynku w zorganizowanym na prędcie straganie wyborczym Komitetu Obywatelskiego przy Lechu Wałęsie i puszczałem na cały regulator przez głośniki przytarganej z domu „Elizabetki” pieśni Kaczmarskiego, miałem poczucie, że upajam się wolnością. Zarówno słoneczny dzień, jak i wychodząca gdzieś ze środka intuicja poopowiadały, że nie ma odwrotu, że kamienie się potoczyły, a komunizm musi zdechnąć. Widziałem, że będzie ciężko, ale Dzielski i Moczulski wyposażyli mnie w osobisty *guide-line*. Niepodległość i kapitalizm. Kapitalizm i niepodległość. Do tego ostrożność wobec potrzeby rewolucji i potrzeby krwi. Cóż, może zawiodłem wieszczka J. M. Rymkiewicza i nie poległem u progu wolności, ale muszę wytłumaczyć, że naprawdę byłem gotów uczestniczyć w daninie krwi, tylko nie było okoliczności. Jakoś Polska mojej krwi nie chciała. Zacząłem za to – czego uczył mnie Dzielski – budować sferę wolności wokół samego siebie. Przydali

się wreszcie klasycy: Popper, von Mises, Friedman i Hayek. Michael Novak wytłumaczył, że z katolickim, nie protestanckim dziedzictwem nie musimy być, wbrew Weberowi, koniecznie przegrani. Że Polska może zbudować wartości, które dadzą nam szansę nawiązania dialogu ze światem. Otworzą drzwi do NATO i Unii Europejskiej.

Czy po dwudziestu pięciu latach mam poczucie, że się udało? Tak. Przynajmniej możemy sami robić porządki we własnym domu. Okruchy suwerenności sprzedaliśmy za niezłe pieniądze, czyli gwarancje geopolitycznego bezpieczeństwa i euro-stabilizacji. Ludzie żyją nieco godniej niż za komunizmu. Nikt nie każe myśleć według jakiejś ideologicznej sztancy. Możemy wędrować, poznawać dalekie lądy i oceany, paszport spokojnie tkwi w szufladzie (portfelu), a nie w Wojewódzkim Urzędzie Spraw Wewnętrznych. Mówimy, co chcemy, słuchamy, oglądamy i czytamy, co chcemy. Możemy żyć tu czy tam, w Londynie i Irlandii. Wolność? Z pewnością nie jest już towarem deficytowym, nawet, w związku z tym, że jest jej w nadmiarze, zaczyna powoli uwierać tego i owego. Stoimy przed nowymi wyzwaniami i po części rozumiem tych, którzy zaczynają nad wolność przedkładać bezpieczeństwo. Rozumiem, ale się z nimi nie zgadzam. Nie zgadzam się z Jackiem Żakowskim, że winno się zakazać studiowania szerokim rzeszom młodych ludzi humanistyki, mimo że później nie znajdą w wyuczonych zawodach ofert pracy. Nie zgadzam się z dyktatem lewicy, by krępować możliwość podejmowania pracy szczegółowymi regulacjami w imię walki z rzekomymi umowami „śmieciovymi”. Nie zgadzam się z postulatem zwiększenia przymusowych danin publicznych. Nie zgadzam się z myśleniem, że na styku odpowiedzialności państwa i obywatela zawsze rację ma to pierwsze. Nie zgadzam się z wieloma ideami, pomysłami czy regulacjami, ale mam poczucie, że to wciąż dyskurs, a nie deficyt wolności, zwłaszcza „dojmujący”. Możemy się umówić, że będzie tak czy inaczej, byle dać szansę wypowiedzieć się ludziom. Na tym polega istota tego, co może nie najlepsze, ale jedyne sensowne, demokracji.

## 10.

Jakby tu pięknie skończyć, by to, co napisałem, złożyło się w jakąś sensowną całość?

Otóż bliska mi jest klasyczna wizja historii jako wielkiej i o rwącym nurcie rzeki. Płyniemy w jej wodach przez różne miejsca i krajobrazy. Nie mamy możliwości sterować jej łożyskiem, raczej intensywnie podglądać, gdzie czystsze wody, czy szansa wyjścia na chwilę na ląd. Nie wierzę prorokom, którzy wrzeszczą, że za kolejnym zakolem rozbijemy się w strumieniach wodospadu. Nie wykluczam, że gdzieś jest jeden, może drugi i jeszcze następne. Gdy się do nich zbliżymy, trzeba umieć sobie z nimi poradzić. Przepłynąć, przeżyć, płynąć dalej. Korzystać z tego, co dała nam natura: inteligencji, instynktów, woli walki. Naszą wolność krępują tylko: czas, przestrzeń i natura żywiołu, w którym jesteśmy zawieszeni.

Nie zmieniajmy jej, bo nie ma to większego sensu.

I jeszcze jedno. Strasznie mnie wkurza, że znów mam problem z odwiedzaniem cmentarza w Kaliningradzie, gdzie jest grób mojej babci.

To te momenty, kiedy jak czkawka przypomina o sobie dojmujące poczucie deficytu wolności.





DR HAB. TOMASZ G. GROSSE, PROF. UW

*Instytut Spraw Publicznych w Warszawie*

---

## W POSZUKIWANIU EUROPEJSKIEJ GEOEKONOMII – PRZYKŁAD KRYZYSU NA UKRAINIE

### Wprowadzenie

Kryzys strefy euro, który wybuchł w roku 2010 po wcześniejszym globalnym kryzysie finansowym, poważnie nadszarpnął potencjał geopolityczny zjednoczonej Europy. Uczynił ją również bardziej podatną na presję ekonomiczną ze strony aktorów zewnętrznych, tak jak to miało miejsce w przypadku sporu między Zachodem a Rosją w 2014 roku. Kryzys międzynarodowy wokół Ukrainy pokazał więc prostą zależność między gospodarką a geopolityką: wieloletnie problemy gospodarcze przekładają się na obniżenie pozycji danego podmiotu na arenie międzynarodowej oraz relatywnie wzmacniają potencjalnych rywali geopolitycznych. Konflikt wokół Ukrainy uwidocznił też silne rozbieżności między państwami członkowskimi Unii Europejskiej (UE), które przez dłuższy czas nie były zdolne wypracować spójnych i skutecznych działań wobec Moskwy. Podstawą tych rozbieżności było rozdarcie między poszukiwaniem korzyści gospodarczych w relacjach z Rosją i wschodnimi

sąsiadami UE a gotowością do twardej rywalizacji geopolitycznej o strefę wpływów i do ponoszenia kosztów w celu upowszechniania liberalnych zasad demokratycznych i wolnorynkowych.

Omawiany kryzys unaoczniał specyfikę europejskiego podejścia do polityki zagranicznej. Jej podstawą jest dążenie do ekspansji korzyści gospodarczych, w tym poszerzanie rynków zbytu na kolejnych sąsiadów UE na wschodzie. Narzędziem tego typu polityki były m.in. kolejne rundy poszerzenia UE (w latach: 2004, 2007 i 2013), polityka sąsiedztwa i inicjatywa Partnerstwa Wschodniego oraz umowy stowarzyszeniowe zawierane ze wschodnimi sąsiadami (m.in. Gruzją, Mołdawią i Ukrainą). W ten sposób Unia wywierała rosnący wpływ na kolejne kraje i coraz bardziej konkurowała z rosyjską strefą wpływów geopolitycznych. Jak to ujął Aleksander Lukin z Akademii Dyplomatycznej rosyjskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, „Zachód odrywał kawałek po kawałku z dawnej rosyjskiej sfery oddziaływania”<sup>1</sup>. Ekspansja gospodarcza i polityczna na wschód była dość ochoczo podejmowana przez państwa UE tak długo, póki nie napotykała silniejszego oporu Rosji, natomiast korzystała ze wsparcia geopolitycznego USA. Zjednoczona Europa (lub raczej wiodące dla jej polityki państwa członkowskie) nie były przy tym skłonne – ani nawet zdolne – do podjęcia otwartej konfrontacji geopolitycznej z Rosją, zwłaszcza na płaszczyźnie militarnej. Co więcej, nie chciały też ponosić kosztów ekonomicznych poważnego kryzysu w relacjach z Moskwą, szczególnie w dłuższym horyzoncie czasu. Takie podejście osłabia politykę europejską w stosunku do bardziej zdeterminowanych aktorów międzynarodowych, dysponujących szerszym wachlarzem instrumentów i bardziej scentralizowanymi strukturami zarządzania.

W literaturze amerykańskiej można dostrzec głosy świadczące o tym<sup>2</sup>, że część akademików i polityków zbyt szybko uznało, iż żyjemy w rzeczywistości postgeopolitycznej. Spory miałyby już nie dotyczyć rywalizacji geopolitycznej, np. podważania dominacji Stanów Zjednoczonych Ameryki (USA) na arenie światowej, a jedynie skupiać się na sposobie zarządzania

1. Por. rosyjski punkt widzenia na temat kryzysu ukraińskiego: A. Lukin, *What the Kremlin Is Thinking, Putin's Vision for Eurasia*, „Foreign Affairs”, July/August 2014, s. 85–93.

2. Por. W. R. Mead, *The Return of Geopolitics. The Revenge of the Revisionist Powers*, „Foreign Affairs”, Vol. 93, Nr 3, s. 69–79.

ładem międzynarodowym, który jakoby zmierzał coraz bardziej w kierunku liberalnej demokracji, poszanowania praw człowieka, wielostronności i rozwoju wolnej gospodarki globalnej. Tymczasem rywalizacja geopolityczna pozostaje trwałym elementem ludzkiej cywilizacji. Zmieniają się jedynie metody i instrumenty tej konkurencji. Coraz większą rolę odgrywają zwłaszcza te ekonomiczne, tym bardziej że konfrontacja militarna jest ryzykowna w dobie dysponowania przez największe mocarstwa bronią masowej zagłady<sup>3</sup>. Stany Zjednoczone miały własny katalog metod, dzięki którym wzmacniały dominację geopolityczną<sup>4</sup>. Należały doń m.in. promowanie liberalnej demokracji, wolnego rynku oraz międzynarodowego statusu dolara. Gospodarka globalna oparta na neoliberalnych zasadach ekonomicznych miała prowadzić do supremacji politycznej USA w skali światowej. Choć należy pamiętać, że USA nie stronią od działań wojskowych, czego przykładem w ostatnich latach były m.in. interwencje w Iraku, Afganistanie, a ostatnio w Syrii (2014).

Inne mocarstwa (w odróżnieniu od USA są one „tylko” potęgami regionalnymi) także uciekają się do środków militarnych. I podobnie jak USA czynią to niekiedy z pominięciem prawa międzynarodowego lub przynajmniej zasady suwerenności państwowej<sup>5</sup>. Również i one kładą jednak nacisk na instrumenty gospodarcze. Tak czynią i Rosja, i Chiny, ale zamiast oparcia swych działań na doktrynie neoliberalnej w ekonomii, stosują raczej neomerkantylizm oraz różnego typu formy wsparcia krajowych przedsiębiorstw przez państwo. Jednak ogólny cel jest podobny – gospodarka ma służyć celom geopolitycznym. Takie podporządkowanie celom geopolitycznym instrumentów ekonomicznych jest określane jako geoeconomia<sup>6</sup>. Zamierzam bliżej przyjrzeć się temu zjawisku w Europie – na przykładzie sporów wokół Ukrainy w 2014 roku.

---

3. E. N. Luttwak, *The Rise of China vs. the Logic of Strategy*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts–London 2012, s. 40.

4. Por. G. J. Ikenberry, *The Illusion of Geopolitics. The Enduring Power of the Liberal Order*, „Foreign Affairs”, Vol. 93, Nr 3, s. 80–90.

5. W przypadku USA tak było zwłaszcza w czasie interwencji wojsk amerykańskich bez mandatu ONZ lub w celu zmiany reżimu sprawującego władzę.

6. Por. T. G. Grosse, *W poszukiwaniu geoeconomii w Europie*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2014.

## **Ramy konfliktu wokół Ukrainy**

Konflikt wokół Ukrainy ujawnia szereg interesujących zjawisk. Mają one ważne implikacje strategiczne. Po pierwsze, wiodące znaczenie w tej rozgrywce – przynajmniej na początku tego sporu – miały Rosja i Stany Zjednoczone Ameryki, a pozycja Europy jako sojusznika amerykańskiego wydawała się być drugoplanowa. W ten sposób niejako wróciliśmy przez chwilę do rzeczywistości dwubiegunowej w naszej części świata. Rzeczywistości, która zdawała się być dawno zapomniana wraz z upadkiem ładu zimnowojennego, rozpadem ZSRR, postępami integracji europejskiej oraz stopniowym wycofywaniem się USA ze Starego Kontynentu. Nie znaczy to, że w Europie ponownie decydować będą tylko dwa główne mocarstwa: USA i Rosja. Niemniej, rozwój sytuacji geopolitycznej w 2014 roku wskazuje, że Europa – pomimo postępów integracji – nie jest przygotowana na poważny kryzys geopolityczny i nadal w sytuacji krytycznej w dużej mierze oczekuje wsparcia, a nawet przywództwa ze strony Stanów Zjednoczonych. Polityka zagraniczna Unii w warunkach kryzysu międzynarodowego praktycznie nie istniała. Liczyły się wówczas jedynie konsultacje między największymi państwami i próby działań podejmowanych głównie przez dyplomację narodowe. Rozbieżność interesów między krajami europejskimi była bardziej widoczna i w oczywisty sposób obniżała skuteczność działań antykryzysowych. Kolejne szczyty europejskich polityków, a także buńczuczne wypowiedzi niektórych decydentów wydawały się wręcz groteskowe, gdyż nie towarzyszyły im przez dłuższy czas żadne zdecydowane działania.

Dopiero w drugiej fazie konfliktu, kiedy działania zbrojne na wschodzie Ukrainy przybrały na sile, a także rosła wzajemna wymiana sankcji gospodarczych między Rosją a Zachodem – politycy europejscy uaktywnili się. Dążyli do jak najszybszego zakończenia konfliktu w bliskim sąsiedztwie granic europejskich, przede wszystkim do zawieszenia działań zbrojnych. Niektórzy oczekiwali również możliwie prędkiego ograniczenia obustronnych sankcji ekonomicznych. Starali się niejako odzyskać inicjatywę dyplomatyczną w stosunku do władz amerykańskich, ale niestety nie mieli ani spójnej, ani dalekosiężnej wizji zawarcia porozumienia z Rosjanami. Ponadto, byli

ograniczeni strategicznie przez partnerów amerykańskich, którzy preferowali bardziej zdecydowane działania wobec Kremla, a także byli mniej skłonni uwzględniać interesy strony rosyjskiej.

Po drugie, odpowiedź Zachodu na eskalację przemocy ze strony Rosji, w tym zwłaszcza jednostronne zajęcie Krymu i możliwość kolejnych roszczeń terytorialnych oraz innych działań destabilizujących sytuację na Ukrainie – nie spotkała się z odpowiednio twardą odpowiedzią Zachodu. Świadczy to moim zdaniem o wyczerpaniu USA i państw UE długotrwałym kryzysem gospodarczym. Może też dowodzić głębszego słabnięcia strategicznego sojuszu transatlantyckiego. Bez wątpienia, względna słabość Zachodu zachęcała Rosję do zdecydowanych kroków, które wcześniej były wręcz nie do pomyślenia. Zapowiada też kolejne kłopoty ze strony Rosji (i innych mocarstw wschodzących). Dobrym przykładem demonstrującym wpływ kryzysu zadłużenia na potencjał geopolityczny Europy są wskaźniki wydatków na obronę. W wielu państwach UE od roku 2008 one spadają, na przykład we Włoszech (uwzględniając inflację) zmniejszyły się o ponad 21 proc., o blisko 10 proc. w Wielkiej Brytanii i o ponad 4 proc. w Niemczech. W tym samym czasie wzrosły w Rosji o ponad 30 proc. Budżet obronny tego państwa przewyższa wydatki jakiegokolwiek państwa UE, przykładowo jest większy dziesięciokrotnie od polskiego<sup>7</sup>.

Konflikt ukraiński – podobnie jak wcześniejsze bardziej zdecydowane roszczenia terytorialne Chin w stosunku do najbliższych sąsiadów – ukazuje więc strukturalny czynnik zmiany sytuacji międzynarodowej na świecie. Wraz ze słabnięciem wiodącego mocarstwa światowego – potęgi regionalne czują się na tyle silne, aby podejmować samodzielną próbę dyktowania reguł ładu regionalnego (a przynajmniej podważają legitymację i standardy norm międzynarodowych kreowanych dotąd przez mocarstwa zachodnie). W ten sposób spór wokół Ukrainy staje się nie tyle wyzwaniem dla USA, ale właśnie dla Europy. Dotyczy tego, kto będzie kreował zasady ładu regionalnego i kto będzie dysponował większą legitymacją polityczną dla ustalania reguł gry w Europie i w jej najbliższym otoczeniu. Kryzys na Ukrainie stanowi w ten

---

7. Szerzej: P. Boniface (red.), *L'année stratégique 2014: Analyse des enjeux internationaux*, IRIS – Institut de Relations Internationales et Stratégiques, Armand Colin, Paris 2013.

sposób bardzo ważny test dla przywództwa regionalnego, ale jest również prognostykiem dla kształtowania relacji międzynarodowych w Europie w nieodległej przyszłości.

Po trzecie, działania Rosji można oceniać w perspektywie geoeconomicznej. Moskwa stosuje wiele różnych, choć wzajemnie z sobą powiązanych instrumentów wywierania presji w stosunkach międzynarodowych. Poczynając od środków militarnych, czego najlepszym przykładem były działania wobec Ukrainy (m.in. aneksja Krymu i wsparcie dla separatystów we wschodnich regionach kraju). Podjęła też sankcje odwetowe wobec USA, zawieszając współpracę kosmiczną, co ma bezpośrednie znaczenie dla amerykańskiego bezpieczeństwa i potencjału wojskowego. Rosja odmówiła m.in. możliwości dalszego wykorzystywania rosyjskich silników raketowych do wynoszenia na orbitę amerykańskich satelitów wojskowych oraz dostępu do Międzynarodowej Stacji Kosmicznej po roku 2020<sup>8</sup>. Oprócz tego korzystała z wielu instrumentów ekonomicznych, zwłaszcza energetycznych. W ten sposób polityka gospodarcza była ważnym narzędziem realizacji celów geopolitycznych tego państwa. A to jest istotą geoeconomii. Co więcej, Rosja zyskała przewagę nad Europą (przynajmniej w krótkim horyzoncie czasu) właśnie dzięki umiejętności posługiwania się geoeconomią. To ona dysponuje instrumentem presji ekonomicznej – mogąc w dowolnej sytuacji zakręcić kurki z gazem lub ropą. Zależność Europy od rosyjskich dostaw źródeł energetycznych sięga około 30 proc. W przypadku gazu ziemnego największa gospodarka UE, czyli niemiecka, opiera się w 35 proc. na dostawach z Rosji. Inne państwa są jeszcze bardziej zależne od dostaw rosyjskich, przykładowo Polska w niemal 80 proc., Bułgaria, Czechy, Słowacja, Finlandia i kraje nadbałtyckie w 100 proc. Około 50 proc. dostaw gazu do Europy płynie przez terytorium Ukrainy<sup>9</sup>.

Jednocześnie szanse na to, że w krótkim czasie wspomniana zależność się zmniejszy – są znikome. Ani zwiększenie dostaw gazu skroplonego, ani wydobycie gazu łupkowego nie może zostać podjęte szybko. Zapewne nie

8. *Russia targets US space projects*, „Financial Times”, 14.05.2014, s. 4.

9. Szerzej: R. E. Kanet, R. Piet (red.), *Shifting priorities in Russia's foreign and security policy*, Ashgate, Burlington VT 2014; P. Högselius, *Red Gas: Russia and the Origins of European Energy Dependence*, Palgrave Macmillan, New York 2013.

zdoła w pełni zrównoważyć dostaw rosyjskich, nawet w dłuższej perspektywie. Przykładowo eksport gazu skroplonego z USA jest dopiero w powijakach, a planowane kontrakty są przeznaczone głównie do odbiorców azjatyckich, a nie europejskich. Ale nawet cały eksport amerykańskiego gazu, który ma sięgnąć 6–7 mld stóp sześciennych dziennie w połowie następnej dekady, nie zrównoważyłby importu rosyjskiego gazu do UE (w zeszłym roku było to 16 mld stóp sześciennych dziennie).

Ponieważ około 50 proc. dochodów Federacji Rosyjskiej pochodzi ze sprzedaży surowców energetycznych, Amerykanie dążą do osłabienia potencjału energetycznego tego państwa. Jednym z pomysłów było wprowadzenie embarga na nowoczesne technologie niezbędne do wydobycia tych surowców w Rosji we wszystkich kontraktach inwestycyjnych realizowanych przez zachodnie korporacje<sup>10</sup>. USA dążyły przede wszystkim do zmniejszenia rosyjskiego eksportu surowców do Europy, co nie tylko zmniejszyłoby możliwość presji politycznej ze strony Moskwy, ale także mogłoby uderzyć w dochody czerpane z sektora energetycznego. Odpowiedzią Rosjan na te zapowiedzi było podpisanie trzydziestoletniego kontraktu gazowego z Chinami, przekraczającego wartość 400 mld dolarów<sup>11</sup>. Eksport z Rosji w ramach tego porozumienia jest planowany na około 38 mld m<sup>3</sup> gazu rocznie (poczynając od 2018 roku). Przy czym docelowo może wzrosnąć ponad trzykrotnie (a więc będzie wówczas porównywalny do tego, co obecnie importuje cała UE z Rosji). Można też wątpić, czy czołowe europejskie koncerny energetyczne (m.in. Royal Dutch Shell, Statoil, Total, Eni, BP) – planujące kolejne inwestycje w Rosji – będą chciały w pełni zastosować się do sankcji zaproponowanych przez USA, a później przyjętych przez UE.

Niechęć europejskiego biznesu do wojny gospodarczej między Rosją a Zachodem jest w pełni zrozumiała. Ale ogromne wpływy lobbystów na władze publiczne w Europie powodują, że sankcje Zachodu wobec Rosji nie zawsze są wiarygodne, a przynajmniej pozostawiają szereg możliwości ich obejścia lub zneutralizowania przez stronę rosyjską<sup>12</sup>. Są więc nieporównywalne pod

10. *Energy ties pose conundrum on use of sanctions*, „Financial Times”, 15.05.2014, s. 3.

11. *Russia and China seal \$400bl gas deal*, „Financial Times”, 22.05.2014, s. 1.

12. Szerzej: J. Zarate, *After the sanctions, prepare for the Russian counterattack*, „Financial Times”, 26.09.2014, s. 7.

względem efektywności do wcześniejszych sankcji wprowadzonych wobec Iranu. Znacznie trudniej też izolować Rosję. Także dlatego, że jest ona potencjalnie znacznie bardziej samowystarczalna i odporna na zewnętrzne wstrząsy w porównaniu do innych gospodarek. Dysponuje też poważnymi instrumentami nacisku, których zastosowanie w odwecie byłoby bardzo kosztowne dla państw zachodnich. Szczególnie tak długo, jak Unia Europejska nie przezwycięży wewnętrznych problemów gospodarczych, a także nie zbuduje realnych możliwości dla dywersyfikacji energetycznej.

## Gospodarcze osłabienie Europy

Niskie tempo odbudowy koniunktury po długotrwałym kryzysie było jedną z przyczyn europejskiej słabości na arenie międzynarodowej. Wzrost gospodarczy w strefie euro w pierwszym i drugim kwartale 2014 roku wyniósł tylko 0,2 proc.<sup>13</sup>. Było to więc nieznaczne pogorszenie tempa wzrostu z wcześniejszego kwartału (0,3 proc. wzrostu PKB w ostatnim kwartale 2013 roku). Szczególnie niepokoiły odczyty dla państw uznawanych za centralne w strefie euro, które miały być głównym „kołem zamachowym” poprawy koniunktury w całej strefie. Przykładowo gospodarka holenderska zanotowała obniżkę tempa rozwoju o 1,4 proc. w pierwszym kwartale, fińska o 0,4 proc. (był to już ósmy z rzędu kwartał recesji w tym kraju), a włoska o 0,1 proc. W drugim kwartale 2014 roku gospodarka Italii wróciła do recesji. W tym samym czasie nawet Niemcy odnotowały spadek PKB (o 0,2 proc.)<sup>14</sup>. We Francji zanotowano stagnację (tj. zerowe tempo wzrostu). Tak słabe rezultaty oznaczały, że skutki kryzysu w strefie euro dotykały w coraz większym stopniu wiodące gospodarki unii walutowej, a jakkolwiek szok zewnętrzny mógł pociągnąć Europę z powrotem w stronę recesji. Specjaliści Komisji Europejskiej wyliczyli, że poważniejsze sankcje wobec Rosji mogłyby kosztować gospodarkę niemiecką o około 1 proc. PKB mniej w skali 2014 roku<sup>15</sup>. Należy też pamiętać,

13. *Flash estimate for the first quarter of 2014*, Eurostat, 76/2014 – 15 May 2014; *GDP stable in the euro area and up by 0.2% in the EU28*, Eurostat, 125/2014 – 14 August 2014.

14. *GDP stable in the euro area...*, s. 2.

15. Ch. Schult, J. Schindler, R. Neukirch, *Why EU Sanctions are a Bluff*, „Der Spiegel”, 12.05.2014.



że większość problemów strukturalnych strefy euro nie zostało rozwiązanych. Zadłużenie publiczne w roku 2014 było jeszcze większe niż przed kryzysem, sektor bankowy był słaby, występowały poważne problemy konkurencyjności w gospodarkach południowej Europy. Utrzymywało się wysokie bezrobocie (blisko 12 proc. w kwietniu 2014 roku)<sup>16</sup>. Pojawiła się groźba deflacji lub przynajmniej długotrwałej stagnacji gospodarczej (tempo inflacji na cały 2014 rok było w sierpniu prognozowane na ok. 0,3 proc.<sup>17</sup>, przy czym kolejne prognozy pokazywały coraz wolniejsze wzrosty cen).

W tej sytuacji rynek rosyjski był niezwykle atrakcyjny dla europejskich producentów. To nie jest przypadek, że w czasie największego napięcia geopolitycznego między Zachodem a Rosją szef niemieckiej korporacji Siemens spotkał się z Władimirem Putinem w sprawie kolejnych wielkich inwestycji na terenie Rosji (mają one przekroczyć 1 mld euro)<sup>18</sup>. W ostatnich latach około 6,2 tys. przedsiębiorstw niemieckich zainwestowało ponad 20 mld euro w tym kraju. W razie jakiegoś poważniejszego konfliktu przyszłość dochodów z tych inwestycji (a nawet ich samych) byłaby bardzo niepewna. Najlepszym przykładem demonstrującym, jak bardzo tendencje geopolityczne idą w poprzek interesom gospodarczym, jest inny kontrakt wielkiej firmy niemieckiej. Chodzi o wymianę aktywów między korporacją BASF a rosyjskim Gazpromem. W ramach tej umowy rosyjski potentat gazowy obejmie 100 proc. udziałów w firmie Wingas, zajmującej się przechowaniem i dystrybucją gazu w Europie. Nic więc dziwnego, że według niektórych prognoz zależność UE od rosyjskich źródeł energetycznych ma się w najbliższych latach jeszcze bardziej pogłębić.

Można też przytoczyć kolejne przykłady. W okresie kryzysu ukraińskiego finalizowano inne projekty energetyczne z udziałem korporacji zachodnio-europejskich. Firma British Petroleum zapowiedziała na Międzynarodowym Forum Ekonomicznym w Petersburgu, że podpisze kontrakt energetyczny z rosyjskim koncernem Rosneft, którego szef nieco wcześniej został objęty sankcjami politycznymi przez USA i UE<sup>19</sup>. W 2014 roku rozpoczęto budo-

16. *Euro area unemployment rate at 11.7%*, Eurostat, 83/2014 – 3 June 2014.

17. *Euro area annual inflation down to 0.3%*, Eurostat, 130/2014 – 29 August 2014.

18. *Siemens CEO meets Putin and commits company to Russia*, „Financial Times”, 26.03.2014.

19. *BP signs shale deal with Russia's Rosneft in face of US sanctions*, „Financial Times”, 26.05.2014, s. 1.

wę gazociągu południowego (*South Stream*) na obszarze Unii Europejskiej (dokładnie w Bułgarii)<sup>20</sup>. Wprawdzie nieco później Bułgaria tymczasowo zaprzestała prac nad gazociągiem (m.in. w wyniku postępowania Komisji Europejskiej o naruszenie prawa unijnego oraz pod wpływem presji ze strony USA). Warto jednak zauważyć, że wspomniany gazociąg był forsowany od wielu już lat – nie tylko przez stronę rosyjską. Wiele firm zachodnio-europejskich zostało wciągniętych do uczestnictwa w tej inwestycji i będą zapewne odnosiły profity po jej powstaniu. Oprócz tego zaangażowane były rządy niektórych członków UE, przede wszystkim Włoch, Bułgarii, Niemiec, Austrii i Węgier. W rezultacie *South Stream* faktycznie doprowadził do fiaska konkurencyjny projekt gazociągu *Nabucco*, który był firmowany (i dofinansowany) przez Unię Europejską.

Przytoczone przykłady świadczą o trudnościach zachowania spójnego stanowiska w ramach Unii w odniesieniu do bezpieczeństwa energetycznego – na czym korzysta strona rosyjska. Dywersyfikacja energetyczna w Europie następuje z ogromnymi problemami, a wiele spośród realizowanych projektów w praktyce zmierza do pogłębienia zależności UE od dostaw surowców z Rosji. Są to niekiedy działania bardzo niekorzystne pod względem geoeconomicznym dla partnerów UE. Tak jak gazociąg *South Stream*, który umożliwi uniknięcie tranzytu przez terytorium Ukrainy, a tym samym zwiększy możliwości wywierania gazowej presji na to państwo ze strony Moskwy. Widoczne też były rozbieżności między chęcią niezakłóconego rozwoju współpracy gospodarczej z Rosją a napięciem geopolitycznym i groźbami sankcji wynikającymi z kryzysu ukraińskiego. Omówione przykłady wyjaśniają więc zasadniczą przyczynę rozbieżności między unijnymi rządami. Niektóre spośród nich najwyraźniej preferują korzyści ekonomiczne od sporów na płaszczyźnie geopolityki.

Dobitną ilustracją tego zjawiska jest kazus sprzedaży Rosji dwóch nowoczesnych okrętów wojennych typu *Mistral* przez Francję. Kontrakt miał ogromne znaczenie w okresie stagnacji gospodarczej, gdyż jego wartość oceniana jest na ponad 1,2 mld euro<sup>21</sup>. Niemniej doraźne cele ekonomiczne

20. *Russia's South Stream gas pipeline to the west exposes EU divisions*, „Financial Times”, 5.05.2014.

21. *France's agony over warship for Putin*, „Financial Times”, 16.05.2014, s. 8.

przez dłuższy czas były przedkładane ponad spór polityczny z Rosją. Dopiero pod wpływem ogromnej presji ze strony USA i niektórych państw UE – rząd francuski zdecydował się zawiesić realizację tego zamówienia. W takiej sytuacji żądania przywódców europejskich (w tym francuskich) wobec polityki rosyjskiej na Ukrainie brzmiały co najmniej niewiarygodnie. Przykład ten stawia też pytanie o to, czy UE ma w ogóle jakieś spójne cele geopolityczne wobec Rosji. Być może ma jedynie interesy gospodarcze wobec tego państwa, jak również wobec Ukrainy i innych krajów Europy Wschodniej?

## **Polityka sankcji gospodarczych**

Dwa wydarzenia zadecydowały o zmianie nastawienia Europy wobec analizowanego kryzysu. Pierwszym było zestrzelenie samolotu pasażerskiego nad rejonem walk we wschodniej Ukrainie z blisko 200 obywatelami UE (w lipcu 2014 roku). Miało to duży wydźwięk medialny. W obliczu tej tragedii niemożność wypracowania spójnego stanowiska w obrębie zjednoczonej Europy stawała się nie tylko jaskrawie widoczna, ale również coraz bardziej kompromitująca. I właśnie wpływ tego jednorazowego wydarzenia oraz wynikająca z niego rosnąca presja europejskiej opinii publicznej doprowadziły do nałożenia bardziej zdecydowanych sankcji UE na Rosję (w sierpniu 2014 roku). Drugim czynnikiem była zwiększająca się obecność regularnych wojsk rosyjskich walczących na Ukrainie, co zniweczyło nadzieje na rozstrzygnięcie tego sporu na drodze militarnej (przynajmniej przez samą tylko Ukrainę, ewentualnie wzmocnioną przez zachodnie uzbrojenie i pomoc wywiadowczą). Widząc fiasko swej dotychczasowej polityki, nieco zdesperowani przywódcy europejscy zdecydowali się zaostrzyć wcześniejsze sankcje (we wrześniu 2014 roku).

Polityka sankcji wobec Rosji okazała się nie tylko długotrwała w wypracowaniu finalnych decyzji, ale trudna w praktycznej realizacji i potencjalnie obciążająca dla obu stron. Sankcje, które dotyczyły początkowo tylko wybranych osób najbardziej zaangażowanych w konflikt i kilku firm rosyjskich – zostały następnie rozszerzone na trzy główne sektory: finansowy, wojskowy

i energetyczny<sup>22</sup>. Jednak w podejściu Europy widać było wiele wyłączeń i ustępstw, które wynikały z jej wewnętrznych interesów gospodarczych. Przykładowo nie objęły energetyki gazowej, a jedynie firmy zajmujące się ropą naftową. Przewidywały utrudnienia w dostępie do nowych technologii niezbędnych w energetyce, ale w początkowej fazie sankcji zakaz ten dotyczył tylko nowych przedsięwzięć. Równie elastyczne były restrykcje wobec nowych kontraktów zbrojeniowych. Zachód postanowił zamknąć dostęp do finansowania zagranicznego dla firm i banków rosyjskich, ale tylko dla pożyczek długo- i średnioterminowego (a więc z wyłączeniem tych krótkookresowych, znacznie bardziej opłacalnych dla pożyczkodawców). Z sankcji wyłączono jednostki zależne (filie) banków rosyjskich na obszarze UE, jak również kontrakty wojskowe niezbędne dla utrzymania zdolności obronnych niektórych krajów Unii (chodzi zwłaszcza o możliwość importu rosyjskich części zamiennych dla państw byłego bloku wschodniego).

Wiele spośród europejskich sankcji strona rosyjska potrafiła ominąć. Przykładem było dofinansowanie korporacji dotkniętych sankcjami przez rosyjski bank centralny oraz silniejsze otwarcie biznesu rosyjskiego na kapitał azjatycki, zwłaszcza chiński. Rosyjskie przedsiębiorstwa zaktywizowały także inwestycje i przejęcia zagranicznych korporacji w celu pozyskania dostępu do niezbędnych technologii, co umożliwiała obejście restrykcji UE i USA. Przykładowo największa rosyjska korporacja naftowa Rosneft zakupiła 30 proc. Norway's North Atlantic Drilling w celu pozyskania technologii niezbędnych do eksploracji surowców Arktyki<sup>23</sup>.

Polityka sankcji – przynajmniej w krótkim horyzoncie czasu – okazała się więc nieskuteczna. Sankcje miały zresztą silny komponent medialny, mający demonstrować wspólny front w Europie i razem z USA przeciwko działaniom Kremla. Miały też bardziej odstraszać Rosjan, aniżeli realnie zadawać im szkody gospodarcze. Europa wielokrotnie zresztą deklarowała, że jest gotowa wycofać restrykcje, jeśli uda się ustabilizować sytuację na Ukrainie. Obie strony najwyraźniej miały świadomość tego, że wojna gospodarcza – zwłaszcza prowadzona na szeroką skalę – może uderzyć we wszystkich. Była więc

22. Zaostrzenie sankcji Rosji, „EurActiv”, 12.09.2014, <http://www.euractive.pl> [dostęp: 27.09.2014].

23. Por. J. Zarate, *After the sanctions...*, op. cit.

przede wszystkim środkiem nacisku do późniejszych rokowań dyplomatycznych. Największym problemem polityki europejskiej było jednak to, że nie miała ona szerszej wizji strategicznej ani wspólnego pomysłu rozwiązania tego konfliktu. Dała się zaskoczyć dynamice wydarzeń, przede wszystkim inicjowanych przez Rosjan, ale również podejmowanych w odwecie przez Amerykanów. Dodatkowo Europa była wewnętrznie podzielona, zarówno w odniesieniu do odmiennych interesów, ale także różnych propozycji taktyki antykryzysowej.

## **Geoeconomiczna specyfika Unii Europejskiej**

Dotychczasowe rozważania prowadzą mnie do kilku refleksji. Po pierwsze, słabością Europy jest brak silnego ośrodka odpowiedzialnego za geopolitykę. Na szczeblu unijnym nie ma odpowiedniej koordynacji, nie mówiąc już o centrum zarządzania podporządkowującego narodowe polityki zagraniczne polityce unijnej. Z kolei działania państw członkowskich rzadko kiedy są wspólne, znacznie częściej zaś niezdolne do skutecznego działania w obliczu rozbieżnych interesów. Po stronie europejskiej największe znaczenie w sporze wokół Ukrainy miała postawa Niemiec. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że kryzys dodatkowo wzmocnił rolę tego państwa w Europie. Latem 2014 roku kanclerz Angela Merkel zajęła bardziej zdecydowane stanowisko wobec Kremla, co miało duże znaczenie dla całej Unii i przyniosło w rezultacie wzmocnione sankcje skierowane przeciw Rosji. Oprócz wcześniej wymienionych czynników, jakie zdecydowały o postawie Niemiec, takich jak strącenie samolotu pasażerskiego nad Ukrainą i silna presja ze strony USA – warto dodać jeszcze jedno uwarunkowanie. Była nim chęć poszerzenia europejskiej strefy oddziaływania gospodarczego na wschód, czego kluczowym elementem było dążenie do podpisania umowy stowarzyszeniowej między UE a Ukrainą. Wprawdzie wymiana sankcji z Rosją groziła negatywnymi konsekwencjami dla niemieckiej (i unijnej) gospodarki w krótkim horyzoncie czasu, ale wspomniana umowa stwarzała nowe możliwości pobudzenia rozwoju w średnim okresie.

Po drugie, w wielu krajach UE władze państwowe odpowiedzialne za działania w sferze geopolityki są niejako „związane” przez uwarunkowania gospodarcze i społeczne. Dotyczy to m.in. lobbingu wpływowych interesów gospodarczych, które obawiają się, że ewentualny konflikt geopolityczny może zrujnować ich dochody. Ale jest to także wynik demokracji wyborczej, w ramach której politycy obawiają się każdego ryzyka dla koniunktury gospodarczej. Dalszy wzrost bezrobocia może być bowiem szalenie ryzykowany dla kontynuacji ich rządów. Tym bardziej, że długoletnie problemy gospodarcze w Europie wzmocniły partie skrajne i populistyczne<sup>24</sup>. Wspomniane uwarunkowania przez dłuższy czas utrudniały podjęcie bardziej zdecydowanych sankcji wobec Moskwy, jak również przytępiły ich ostrze.

Po trzecie, tego typu ograniczeń nie ma Federacja Rosyjska. Posiada silne instytucje odpowiedzialne za działania geopolityczne, rozbudowane struktury służb specjalnych i militarnych, które wydają się znacznie lepiej przygotowane do działania w sytuacji kryzysu, niż jakiegokolwiek instytucje Unii Europejskiej. Interesy gospodarcze są w Rosji zależne od polityki i ściśle podporządkowane celom geopolitycznym. Tym samym oligarchowie rosyjscy funkcjonują według zupełnie odmiennej logiki niż wielkie korporacje w UE. Zamiast krępować władze polityczne, są oni przez te władze wykorzystywani do realizacji celów geopolitycznych. Państwo rosyjskie nie musi się też przejmować demokratyczną opinią wyborców, gdyż skutecznie manipuluje krajową sceną polityczną i nastrojami społecznymi<sup>25</sup>. Putin jako przywódca autorytarny jest więc znacznie bardziej odporny na załamanie koniunktury ekonomicznej niż politycy na Zachodzie. W ten sposób dochodzimy do zaskakującego wniosku: wolny rynek i liberalna demokracja stanowi geoeconomiczną słabość państw Zachodu, co skrzętnie wykorzystuje strona rosyjska.

Analiza geoeconomiczna, którą posługuję się dla wyjaśnienia konfliktu między Rosją a Zachodem w 2014 roku – może być przydatnym narzędziem do badania stosunków międzynarodowych. Szerzej tym zagadnieniem zaj-

24. Szerzej: T. G. Grosse, *O potencjale rewolucyjnym w Europie*, Civitas 2014, w druku.

25. Por. W. Zimmerman, *Ruling Russia: authoritarianism from the revolution to Putin*, Princeton University Press, Princeton 2014.

muje się w swojej ostatniej książce<sup>26</sup>. Próbuję w niej odnaleźć geoeconomie w integrującej się Europie. Określić jej specyfikę, zwłaszcza w stosunku do innych aktorów geoeconomicznych: USA i Chin. Poszukuję geoeconomii w trakcie powstawania wspólnego rynku, zwłaszcza liberalizacji rynków kapitałowych, w kolejnych reżimach walutowych oraz w trakcie współpracy w zakresie badań i innowacji w UE.

Geoeconomia w Europie jest przede wszystkim domeną największych państw członkowskich i tylko w niewielkim stopniu jest reprezentowana na szczeblu europejskim<sup>27</sup>. Decyduje o tym słabość systemu polityki zagranicznej UE, a tym samym geopolityki traktującej jako obiekt strategicznego odniesienia całą Unię. Na poziomie europejskim są rzecz jasna reprezentowane interesy geopolityczne – przede wszystkim narodowe interesy wiodących w procesach integracji państw członkowskich, które wykorzystują instrumenty europejskie lub kształtują je zgodnie z własnymi preferencjami. Podobnie jest z geoeconomią. Działania Unii i jej instytucje są wykorzystywane do realizacji interesów geoeconomicznych największych państw i tylko w ograniczonym stopniu można uznać, że reprezentują „rację stanu” całej Wspólnoty. Jest to także związane z problemem ustrojowym UE, tj. brakiem europejskiej wspólnoty politycznej, rozumianej nie jako zbiór państw, ale jako wspólnota obywateli o wykształconej tożsamości politycznej i dostępie do demokratycznych instytucji politycznych. Tego typu baza społeczna mogłaby identyfikować własne interesy lub – inaczej mówiąc – „rację stanu”, zarówno w odniesieniu do geopolityki, jak i geoeconomii. Tymczasem przestrzeń europejska jest zdominowana przez interesy partykularne, najczęściej największych państw członkowskich. Przykład kryzysu ukraińskiego świadczy w mojej opinii o tym, że polityka zagraniczna UE jest podporządkowana przede wszystkim interesom głównych graczy. Instytucje europejskie służą uzgadnianiu i następnie implementacji decyzji kierunkowych, które wcześniej zostały podjęte w gronie kilku wiodących państw.

Instytucje europejskie, takie jak Komisja, postępują niekiedy zgodnie z logiką geoeconomiczną. Wykorzystują instrumenty gospodarcze, na przy-

---

26. T. G. Grosse, *W poszukiwaniu geoeconomii w Europie*, *op. cit.*

27. *Ibidem.*

kład wspierając rozwój wspólnego rynku w celach politycznych, to znaczy promując własną wizję integracji europejskiej i rywalizując o władzę w Unii z rządami narodowymi. Takie podejście też można uznać za partykularne, gdyż jest motywowane głównie interesami instytucjonalnymi (w tym wypadku KE). Konkurencja z państwami członkowskimi powoduje także, iż przedstawiciele Komisji z niechęcią podchodzą do tradycyjnie rozumianej geopolityki. Skutkuje to słabością myśli strategicznej reprezentującej „rację stanu” całej Wspólnoty, w tym zwłaszcza w zewnętrznej polityce gospodarczej. Ponadto Komisja kieruje się przede wszystkim logiką rynkową i neoliberalnym rozwojem swobód na wspólnym rynku. Pociąga to za sobą zdystansowanie wobec idei podporządkowania polityki gospodarczej względem geopolitycznym.

Geoekonomia w Europie jest więc przede wszystkim obszarem współpracy i rywalizacji między państwami członkowskimi. Rozwój gospodarczy jest uznawany nie tylko za źródło bogactwa i dobrobytu obywateli, ale także jako sposób zwiększenia pozycji geopolitycznej niektórych państw w Europie i na świecie. Nie zawsze jednak interesy geopolityczne zyskują nadrzędną pozycję wobec gospodarczych. Niekiedy korzyści ekonomiczne przesłaniają geostrategiczne. Dzieje się tak zarówno pod wpływem lobbyingu interesów gospodarczych, jak również ze względu na doraźne kalkulacje wyborcze, na przykład kiedy decydenci polityczni pragną pochwalić się dokonaniem w polityce gospodarczej (m.in. przyciągnięciem inwestorów lub podpisaniem kontraktów eksportowych) albo uniknąć kosztów ekonomicznych ponoszonych w imię decyzji geostrategicznych. W takiej sytuacji dalekosiężne cele geopolityczne mogą ustępować krótkowzrocznym korzyściom gospodarczym. Niektóre sektory mogą też być przewartościowane (np. finansowy) kosztem innych obszarów gospodarczych lub interesów społecznych.

Wprawdzie wzrost gospodarczy może wzmacniać potencjał i pozycję geopolityczną członków UE, co można określić jako „miękki” lub „oddolny” sposób oddziaływania geoekonomicznego. Niemniej gospodarka nie jest – tak jak to ma miejsce w Rosji – tak jednoznacznie podporządkowana nadrzędnym celom geostrategicznym. W tym sensie geoekonomia rosyjska jest bez wątpienia znacznie „twardsza” lub silniej zależna od „odgórnie” narzucanych



celów w polityce zagranicznej. Rosja traktuje przy tym gospodarkę tylko jako instrument do realizacji celów geopolitycznych. W Europie gospodarka jest natomiast podstawowym celem strategicznym, który wręcz kształtuje geopolitykę. Przykładem tej tendencji jest dążenie do poszerzania wspólnego rynku na wschód, co zdaje się być priorytetem, zaś ramy polityczne są tylko narzędziem mającym ułatwić jego realizację.

W podejściu niektórych aktorów zachodnioeuropejskich (m.in. Francji i Niemiec) widoczne jest jeszcze jedno zjawisko. Są oni generalnie zainteresowani jak najlepszymi relacjami gospodarczymi z Rosją, w tym możliwością korzystania z zasobów tego państwa oraz jego rynku zbytu. Podobne jest podejście tych aktorów wobec innych wschodnich sąsiadów, nie wyłączając Ukrainy. Chodzi przede wszystkim o dostęp do ich rynków zbytu i miejscowych zasobów (m.in. taniej siły roboczej). Warto powtórzyć, że celem polityki europejskiej wobec Ukrainy było podpisanie umowy stowarzyszeniowej, przede wszystkim jej części ekonomicznej. Była to zresztą bezpośrednia przyczyna wybuchu kryzysu politycznego w listopadzie 2013 roku. Odmowa podpisania tej umowy przez byłego prezydenta Ukrainy Wiktora Janukowycza i chęć skierowania się wobec alternatywnego porozumienia gospodarczego z Rosją (tj. Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej obejmującej także Białoruś i Kazachstan) stały się zarzewiem wybuchu niezadowolenia społecznego na kijowskim Majdanie. Podstawą ekspansji gospodarczej UE na wschodzie Europy są rzecz jasna interesy niemieckie. Są one zgodne z praktyką historyczną tego państwa sięgającą XIX wieku<sup>28</sup>, która na początku XXI stulecia intensywnie wpływa na politykę wschodnią całej UE.

Jak się wydaje, Paryż i Berlin nie są natomiast zorientowane na kosztowną rywalizację geopolityczną z Rosją, mającą prowadzić do dominacji politycznej na wschodnim pograniczu UE oraz stopniowego wypierania rosyjskich wpływów z tego obszaru. Można więc odnieść wrażenie, że ich polityka zagraniczna skupia się na czerpaniu korzyści ekonomicznych, ale bez wchodzenia w konfrontację geopolityczną. Jest to – jak się wydaje – zupełnie

---

28. Por. M. Jones, *Bismarckian strategic policy, 1871–1890*, [w:] W. Murray, R. H. Sinnreich (red.), *Successful Strategies. Triumphant in War and Peace from Antiquity to the Present*, Cambridge University Press, Cambridge–New York, s. 214–240.

inna percepcja polityki wobec Rosji od amerykańskiej, a także od podejścia części nowych państw UE z Europy Środkowej.

Dodać należy, że geoeconomia w Europie jest silnie skupiona „do wewnątrz”, głównie na kształtowaniu procesów integracji europejskiej i formowaniu lub rekonfigurowaniu kolejnych reżimów gospodarczych. Dlatego zainteresowanie Rosją lub innymi, nawet sąsiadującymi obszarami, wydaje się nieco mniejsze. Jeśli już to – tak jak wspomniałem – jako obszar oddziaływania gospodarczego (czyli „miękkiej” geoeconomii), a nie geopolitycznej strefy wpływów (lub „twardej” rywalizacji geopolitycznej). Dodać należy, że większość reżimów gospodarczych w Europie ma charakter asymetryczny, tzn. korzystny przede wszystkim dla najbogatszych i największych państw członkowskich. W związku z tym cechą charakterystyczną geoeconomii na Starym Kontynencie jest dość silnie zaznaczony podział między centrum a peryferiami. Wyrazem tego podziału jest właśnie asymetria władzy oraz kosztów i korzyści gospodarczych wynikających z procesów integracyjnych na korzyść obszarów centralnych. Jest to widoczne zwłaszcza podczas kryzysów, w tym w okresie trudności strefy euro po roku 2010.

Ten ostatni przykład demonstrowuje specyfikę europejskiej geoeconomii opierającej się na wyżej przedstawionych nierównościach ekonomicznych i politycznych. Jest to destabilizujące dla długofalowej współpracy politycznej w Europie. Kryzys stał się okazją do dostosowań geoeconomicznych dotyczących z jednej strony dystrybucji kosztów funkcjonowania reżimu wspólnej waluty, a z drugiej – zmiany struktury geopolitycznej w ramach UE. Przyniósł także korektę modelu integracji europejskiej w kierunku wzrostu hierarchii władzy najsilniejszych państw nad pozostałymi, w części sprawowanej za pośrednictwem wzmocnionych instytucji technokratycznych UE, a w części – przez segmentację polityczną Wspólnoty na różne kręgi integracyjne<sup>29</sup>.

---

29. Szerzej: T. G. Grosse, *Jaka Europa 2020? Rozważania o zmianach układu geopolitycznego w Europie*, [w:] J. F. Stanilko (red.), *Europejski ład gospodarczy w 2020 roku*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2012, s. 103–124.

## Podsumowanie

Kryzys w strefie euro osłabił nie tylko potencjał gospodarczy Europy. Wpłynął na jej zdolności do prowadzenia skutecznej polityki zagranicznej. Uczynił znacznie bardziej wrażliwą na presję zewnętrznych instrumentów geoeconomicznych, czego przykładem jest kryzys wokół Ukrainy w 2014 roku. Europa wydawała się zaskoczona przebiegiem zdarzeń. Jej kolejne działania były dość reaktywne, dostosowujące się przez większość kryzysu z jednej strony do polityki rosyjskiej oraz z drugiej do amerykańskiej. Europejskie instytucje polityki zagranicznej okazały się mało efektywne, co przede wszystkim wynikało z rozbieżnych interesów między państwami. Członkowie UE nie mogli przez dłuższy czas porozumieć się między sobą, czy Rosja jest bardziej ich rywalem geopolitycznym, czy raczej niezbędnym sojusznikiem do zbudowania siły ekonomicznej i politycznej na arenie światowej. W podejściu wielu państw UE w stosunku do Rosji widać było przy tym wyraźnie preferencję ochrony interesów gospodarczych (szczególnie wrażliwych w sytuacji słabości ekonomicznej Europy) oraz dystansowanie się wobec rywalizacji geopolitycznej. Zwłaszcza takiej, która mogłaby być kosztowna gospodarczo. Europie zabrakło spójnej strategii antykryzysowej, a także wiedzy o podstawowych interesach strony rosyjskiej oraz odpowiedniej kalkulacji różnych scenariuszy wychodzenia z kryzysu. Wyczuwały to dobrze elity rosyjskie, jak również ogólną słabość instytucjonalną i strategiczną polityki zagranicznej UE<sup>30</sup>. Dzięki temu geoeconomia rosyjska w tej fazie konfliktu wydaje się bardziej skuteczna, aniżeli działania podejmowane przez aktorów europejskich.

Warto zwrócić uwagę, że zanim doszło do konfrontacji militarnej i wymiany sankcji gospodarczych między Zachodem a Moskwą, można było prawdopodobnie załagodzić spór w mniej kosztowny sposób. Przed eskalacją konfliktu Rosja proponowała różne opcje, poczynając od rządu koalicyjnego na Ukrainie (złożonego z przedstawicieli zachodnich i wschodnich regionów tego państwa), sugerowała jej federalizację oraz dyskusję nad ochroną mniejszości rosyjskojęzycznej. Być może możliwa była tzw. opcja fińska,

30. Szerzej: T. G. Grosse, *Systemowe uwarunkowania słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, nr 1 (53) 2010, s. 33–66.

a więc zachowanie neutralności Ukrainy między Rosją a Zachodem (zwłaszcza względem przynależności do organizacji i układów gospodarczych obu stron). Ale przy zachowaniu integralności terytorialnej tego państwa i otwarciu na współpracę gospodarczą zarówno z Zachodem, jak i Wschodem<sup>31</sup>. Zdaniem Johna Mearsheimera<sup>32</sup> – wybitnego akademika amerykańskiego zajmującego się stosunkami międzynarodowymi – najmniej bolesnym sposobem zakończenia konfliktu jest stworzenie z Ukrainy strefy buforowej między Zachodem a Rosją, a więc uznanie przez obie strony, że Kijów nie będzie wchodził do żadnych paktów politycznych i militarnych. Jego zdaniem zarówno Europa, jak i USA powinny zająć się innymi, ważniejszymi problemami, jak choćby związanymi z kryzysem gospodarczym w strefie euro lub wyzwaniem ze strony Chin, aniżeli trwonieniem sił na spory z Rosjanami.

Bez wątpienia wszystkie strony konfliktu poniosą koszty ekonomiczne wynikające z jego eskalacji, a będą one tym większe, im dłużej będzie trwało wstrzymanie ostatecznych rozstrzygnięć w sprawie Ukrainy. W październiku 2014 roku, kiedy pisałem ten tekst – największym sukcesem strony europejskiej było zawieszenie działań zbrojnych w najbliższym sąsiedztwie granic UE. Europa miała też nadzieję na to, że uda się jej przeforsować podstawową korzyść całej zawieruchy, jaką jest rozciągnięcie europejskiego rynku na wschód i wykorzystanie ukraińskiego rynku zbytu i taniej siły roboczej w celu pobudzenia więdnącej gospodarki w UE. Dodatkowym i dość niespodziewanym skutkiem omawianego kryzysu może być podjęcie bardziej zdecydowanych działań na rzecz dywersyfikacji źródeł energetycznych w Europie oraz przekierowanie gospodarki w kierunku technologii niskoemisyjnych i odnawialnych źródeł energii. Będzie to korzystne zwłaszcza dla tych państw UE, które dysponują odpowiednimi technologiami i możliwościami inwestycyjnymi wsparcia takich zmian.

Rosja – jak się wydaje – uzyskała w dotychczasowej rozgrywce większość spośród zakładanych pierwotnie celów geopolitycznych. Przejęła kontrolę nad ważnym ze względów strategicznych Krymem, a także nad częścią wschodniej

31. Por. Z. Brzezinski, *Russia needs a 'Finland option' for Ukraine*, „Financial Times”, 23.02.2014, s. 9.

32. J. Mearsheimer, *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault. The Liberal Delusions That Provoked Putin*, „Foreign Affairs”, vol. 93, nr 5, s. 1–12.

Ukrainy. Uzyskała daleko idącą autonomię dla dwóch wschodnich regionów, która z biegiem czasu będzie się zapewne zwiększała. Oznacza to faktycznie podział Ukrainy, bardziej drastyczny, aniżeli wcześniej rozważana federalizacja. Jednocześnie „zamrożenie” tego konfliktu<sup>33</sup> (a więc bazujące jedynie na zawieszeniu broni) stwarza stronie rosyjskiej duże możliwości blokowania porozumień między Ukrainą a Zachodem. Nie tylko tych polityczno-wojskowych – członkostwo w UE i NATO jest w tej sytuacji niemożliwe. Ale nawet gospodarczych, o czym świadczy odroczenie wdrażania umowy stowarzyszeniowej (póki co) do początku 2016 roku. Rosja uzyskała w ten sposób nieformalne prawo weta co do losów teoretycznie suwerennej Ukrainy.

Jednak na dłuższą metę i Rosja może odczuć szereg negatywnych konsekwencji analizowanego kryzysu. Przede wszystkim wówczas, kiedy Europa uwolni się od zależności od dostaw surowców, zwłaszcza gazu, od wschodniego sąsiada. Innym skutkiem jest wzrastająca zależność od Chin, które w sytuacji ochłodzenia relacji Moskwy z Zachodem stają się głównym dostawcą kapitału dla Rosjan oraz odbiorcą rosyjskich surowców energetycznych. Może to mieć poważne konsekwencje geopolityczne, zwłaszcza kiedy będzie pogłębiać się dotychczasowa nierównowaga potencjałów: demograficznego, gospodarczego i militarne na korzyść Państwa Środka. Chińczycy są równie sprawni co Rosjanie w wykorzystywaniu narzędzi gospodarczych do wywierania presji geopolitycznej. Mogą też skorzystać z kazusu ukraińskiego do upominania się o prawa blisko trzymilionowej chińskiej diaspory mieszkającej w Rosji. Kreml może więc jeszcze kiedyś zatęsknić za bliższymi relacjami geostrategicznymi z Zachodem.

---

33. Szerzej: A. Bebler, „Frozen conflicts” in Europe, Barbara Budrich Publishers, Leverkusen 2014.





DR HAB. ROBERT GWIAZDOWSKI

*Prezydent Centrum im. Adama Smitha*

---

## WOLNOŚĆ GOSPODARCZA – NAJWAŻNIEJSZA Z WOLNOŚCI

Na konferencji z okazji dwudziestopięciolecia wolności wypada przypomnieć, że dwadzieścia pięć lat temu – no, prawie, bo jeszcze brakuje kilku miesięcy i paru dni – Kongres Stanów Zjednoczonych na połączonym posiedzeniu obu izb zgotował owację na stojąco po pierwszych dwóch słowach przemówienia Lecha Wałęsy, które zaczynało się od słów: „My, naród”. To jest początek amerykańskiej konstytucji. Ale zanim Amerykanie uchwalili tę konstytucję, jedenaście lat wcześniej, w 1776 roku, Tomasz Jefferson wygłosił do zgromadzonych w Filadelfii delegatów na drugi Kongres Kontynentalny „prawdy oczywiste”, że ludzie rodzą się wolni, równi i mają jednakowe prawo dążenia do szczęścia. To w wersji poprawnej politycznie, najczęściej cytowanej. Bo w wersji niepoprawnej politycznie Jefferson głosił, że „ludzie zostali stworzeni równymi i zostali wyposażeni przez Stwórcę w prawa, do których należy wolność, równość i prawo dążenia do szczęścia”. Dzisiaj to prawo dążenia do szczęścia, takiego, jakim je widzimy i w taki sposób, w jaki chcielibyśmy, jest nam odbierane. A w zamian za to proponuje się nam od razu szczęście gotowe. Takie, jakim widzą je inni. Żeby jednak dać nam szczęście, trzeba ograniczyć naszą wolność i równość wobec prawa. Bo przecież jesteśmy nie-

równi. Różnimy się na wiele sposobów. Natura jest nieubłagana. Jeleń, który głośno ryczy i ma najładniejsze poroże, staje się królem rykowiska. LeBron James, a wcześniej Michael Jordan urodzili się z takimi cechami fizycznymi, które wzbogacone ciężkim treningiem pozwoliły im zostać najwspanialszymi koszykarzami w historii. Żebym nie wiem jak ciężko i długo trenował, nie mam szans im dorównać. Ale mogę lepiej robić co innego.

Jak mamy różne zdolności, jesteśmy równi wobec prawa i wolni, to siłą rzeczy osiągamy różne rezultaty. I co mamy począć z różnicami, które nas dzielą? Ograniczyć równość wobec prawa i wolność, by osiągnąć większą równość „społeczną”?

Zacznijmy od odpowiedzi na pytanie, czym jest ta nasza wolność. John Locke, bo Jefferson tak naprawdę parafrazował Locke’a, nazywał wolność „własnością osoby ludzkiej”. Mówimy o trzech rodzajach wolności: osobistej, politycznej i gospodarczej. Locke pisał o prawie wypowiedzi i zrzeszania się – czyli o wolności w obszarze osobistym i politycznym. Wolność wypowiedzi to podstawa jakiegokolwiek debaty publicznej. „Nie zgadzam się z tym, co mówisz, ale oddam życie, byś miał prawo to mówić”. Nie zgadzam się z wieloma poglądami Woltera, ale to zdanie, którym scharakteryzowała je autorka jego biografii, warte jest cytowania – nawet jeśli sam Wolter w rzeczywistości nigdy go nie wypowiedział w tej formie.

Wolność to swoboda działania bez przymusu ze strony innych ludzi czy państwa. Granicą wolności człowieka może być tylko wolność innego człowieka. Jak powiada amerykańskie przysłowie: „twoja wolność wymachiwania rękami kończy się przed moim nosem”. Ta koncepcja po raz pierwszy znalazła formalny wyraz we francuskiej *Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela* z roku 1789, która stwierdzała w artykule 4.: „wolność polega na czynieniu wszystkiego, co nie szkodzi innym. Granicą wykonywania praw naturalnych jest zabezpieczenie wykonywania tych praw przez innych ludzi”. Tak rozumiana wolność nie oznacza wszelkiego dobra i nieobecności jakiegokolwiek zła, a jedynie wolność od przymusu ograniczającego prawo działania. „Nie zapewnia nam ona – pisał Friedrich Hayek – żadnych szczególnych możliwości, lecz pozwala zdecydować, jaki użytek zrobimy z okoliczności, w których się znajdujemy”. Pojęcie przymusu nie obejmuje wszystkich form ograniczenia



możliwości działania. Oznacza jedynie rozmyślnie wtrącanie się innych w sferę naszej wolności. Sama niemożność osiągnięcia jakiegoś celu nie świadczy o braku wolności. Wolność bowiem nie jest równoznaczna z faktycznymi możliwościami urzeczywistnienia naszej woli, a jedynie z istnieniem pewnej sfery prywatności wolnej od zewnętrznych ograniczeń.

Tylko co oznaczała wolność osobista w czasach, gdy Locke podjął się jej obrony? Bo przecież nie prawo któregoś z lordów do wystąpienia przed pałacem Buckingham ze swoim koniuszym i zademonstrowania wolności obyczajów w sferze seksualnej. Przypomnę nawet, że Jakub I musiał się kryć ze swoimi upodobaniami. A był przecież królem! Dzisiaj zmieniają się proporcje i zmieniają się akcenty. Wolność osobista bywa nadal limitowana przez opinię publiczną. Z tym że różnie pojmowaną. Część tej opinii chciałaby nadal utrzymania zasad z czasów Jakuba I, część przeciwnie – narzuca standardy tak zwanej poprawności politycznej, która rodzi pewną autocenzurę. Jest ona groźna, ale nie zabójcza. Zwłaszcza dopóty mamy własność, dzięki której możemy działać bez oglądania się na to, co pomyślą inni. A tę własność tworzymy z kolei, wykorzystując prawo wolności gospodarczej.

Z trzech wspomnianych rodzajów wolności szczególne znaczenie ma ta trzecia – ekonomiczna – traktowana jako warunek i gwarancja dla dwu pozostałych – osobistej i politycznej. „Wolność słowa nie przetrwa zbyt wielu godzin po tym, jak wolność gospodarcza umrze” – twierdził Herbert Hoover. „Wolność ekonomiczna jest najważniejszą z ziemskich wolności, bez której wolność polityczna i inne zostaną nam z pewnością odebrane” – pisał współcześnie William Buckley. Zdaniem Milтона Friedmana, absolutna wolność w sferze politycznej jest nawet niemożliwa, podczas gdy wolność ekonomiczna może być osiągnięta w pełni. Jest ona właśnie wolnością absolutną, bo nie wymaga żadnych ustępstw i kompromisów. Likwiduje konflikt między mniejszością i większością, nie znając w ogóle takich pojęć. Dzieje się tak dlatego, że opiera się na wolności mechanizmów rynkowych, a wolny rynek toleruje wszelką różnorodność. „Mówiąc kategoriami politycznymi, jest on systemem proporcjonalnego przedstawicielstwa. Każdy może głosować na, powiedzmy, kolor ulubionego krawata i otrzyma go. Nie musi sprawdzać, jakiego koloru pragnie większość, a gdy jest w mniejszości, pod-

porządkowywać się” – pisał Friedman. Wolnością gospodarczą interesują się jednak tylko przedsiębiorcy. A i to nie wszyscy – niektórzy od wolności wolą „pomoc państwa”. Oczywiście dla siebie. Wolność osobista dotyczy zaś wszystkich. Dlatego to ona wzbudza największe emocje. Trzeba jednak przyznać, że bronienie wolności ekonomicznej wymaga... wolności słowa, czyli wolności osobistej.

Sto lat po Locke’u obrony wolności podjął się Adam Smith. Jego *Bogactwo narodów* ukazało się na półkach księgarskich Londynu w roku 1976 – w tym samym, gdy Amerykanie ogłaszali światu swoją *Deklarację Niepodległości*. Liberałowie walczyli wówczas o wolność dla 98 proc. ludzkości, przeciwko 2 proc. uprzywilejowanych – władców i szlachty. Kiedyś syn chłopca żeby nie wiadomo jakie miał predyspozycje do władania szablą, nie mógł się mierzyć z synem szlachcica. Dziś na koszykarskim parkiecie może rywalizować każdy. Liberalizm przyniósł więc wolność ludowi – nie elitom.

Wszystkim, którzy dziś tak mocno podkreślają prawo wolności dla mniejszości, trzeba powiedzieć – zgoda. Ale przecież nie tylko dla mniejszości seksualnych! Przedsiębiorców w Polsce mamy dziś 1,5 mln, pracowników 15 mln, a wszystkich wyborców ponad 25 mln. Przedsiębiorcy stanowią mniejszość. W związku z czym może trzeba zagwarantować im wolność jako mniejszości?

To dzięki wolności gospodarczej zapewniamy sobie to, czego potrzebujemy. Dlaczego? Adam Smith pisał, że roczna praca każdego narodu jest funduszem, który zaopatruje go we wszystkie rzeczy niezbędne do życia. Tak. Roczna praca każdego narodu. Mamy trzy źródła bogactwa narodów: ziemia i jej zasoby – czyli renta gruntowa, kapitał finansowy i praca, dzisiaj nazywana kapitałem ludzkim. Jak ta ziemia będzie leżała odłogiem, nikt jej nie będzie uprawiał i nikt, na przykład, nie dokopie się do gazu, a przede wszystkim nie wykombinuje, że może wiercić w poziomie, a nie w pionie, żadnej wartości dodanej ziemia nie przyniesie i renty gruntowej nie będzie. Jak kapitał zostanie ulokowany w banku albo w przysłowiowej skarpetce, żadnej wartości dodanej nie będzie. To ludzie, pracując, tworząc różne rzeczy, tworzą tę wartość dodaną i tylko z pracy ta wartość dodana się bierze. Ale żeby pracować samemu i tworzyć miejsca pracy innym, ludzie muszą

dysponować tą fundamentalną wolnością. Zwróćmy uwagę na to, co się stało na rynku naftowym. W 1999 roku cena baryłki ropy wynosiła 17 dolarów. I co się stało, że po dziewięciu latach osiągnęła poziom 147 dolarów? Otóż to, że amerykański FED zaczął dostarczać rynkowi pieniądze, których nie było na co wymienić. Trzeba było wymienić je na surowce – energetyczne i rolne. To, że drożały kartofle, było wynikiem działania państwa. Nie bezpośrednio, ale pośrednio tak. Kartofle były wypierane z rynku przez bardziej opłacalny rzepak albo kukurydzę. Dlaczego? Nie dlatego, że ludzie jedli więcej kukurydzy, tylko dlatego, że z niej się robi estry, które dolewa się – obowiązkowo – do produktów destylacji ropy naftowej. Droższej ropy. Więc kukurydza i rzepak drożeją i bardziej opłaca się je uprawiać niż kartofle. To i kartofle drożeją, bo ich podaż się zmniejsza. I gaz też drożeje, bo jego cena związana jest z ceną ropy. I w takiej sytuacji zaczynamy się modlić, jak do Pana Boga, żeby zadziałał rynek! Żebyśmy mieli rynek gazu. Jak trwoga, to do Boga. Albo do wolnego rynku. Zgodnie z jednym z praw Murphy’ego ludzie postępują rozsądnie dopiero wówczas, gdy wszystkie inne możliwości zawiodą. To dzięki wolnemu rynkowi Amerykanie zaczęli szczelinować skałki łupkowe i mamy teraz rynek gazu, na którym ceny spadają, bo się podaż zwiększa.

Tymczasem w Wenezueli, bogatej w ropę naftową, ludzie, jak my w latach 80., stoją dziś w kolejkach po papier toaletowy. Rosja, która też ma ropę i gaz, którego zresztą sama nie potrafi wydobyć z wielu pól, mogłaby być też potęgą na rynku rolnym – z takimi ziemiami, jakie ma. Ale Rosja żywność importuje! Zniewolony gospodarczo naród nie potrafi wyhodować świni, ani uprawiać sadów owocowych! Właśnie dlatego, że zabito wolność gospodarowania.

Słowo „kapitalizm” nie pochodzi od angielskiego „capital”, tylko od łacińskiego „caput” / „capita” – „głowa” / „głowy”. A „przedsiębiorczość” od łacińskiego „prehendo” – „dostrzegać”. Na przykład to, że w poszukiwaniu gazu skały można wiercić też w poziomie, a nie tylko w pionie i gaz z nich „wypłukiwać” – tylko nieliczni potrafią to dostrzec. Bogactwo bierze się z wolności – z wolności gospodarowania, z wolności podejmowania trudnych decyzji, często błędnych, za które ponoszą odpowiedzialność ci, którzy je podejmują.

Wolność musi się ściśle łączyć z odpowiedzialnością. „Nie ma wolności bez odpowiedzialności”. Bez odpowiedzialności jest bezkarność, a nie wolność. A to zupełnie co innego.

Tymczasem doprowadziliśmy do sytuacji, że mamy, owszem, wolność podejmowania decyzji, ale nie mamy żadnej odpowiedzialności za błędy przy ich podejmowaniu, które wywołują negatywne konsekwencje. I to nie tylko dla tych, którzy je podejmują, ale także dla tych, których one dotyczą. Bo niektóre firmy są za duże, żeby upaść. To taka współczesna „szlachta”. Firmy, które bogacą się dzięki klientom, w przypadku niepowodzenia zazwyczaj są utrzymywane dzięki podatnikom, czyli też klientom. Ale czy to ma cokolwiek wspólnego z tą wolnością, jakiej bronili Locke czy Smith? Nie ma!

W ramach walki z wolnością jej starzy, zakonspirowani wrogowie wmawiają ludziom, że wiedzie ona do brutalnej walki o byt, w której wygrywają – zgodnie z teorią Darwina – tylko najsilniejsze jednostki. I to one bronią wolności, by móc robić, co chcą. A to nieprawda! Zacznijmy od Darwina. Co napisał naprawdę? Że „stworzenia, które przeżyją to nie te, które są najmocniejsze, ani te najbardziej inteligentne, ale te, które są najbardziej przystosowane do zmian”. No właśnie. A najlepiej nam się przystosowywać do zmian w kooperacji z innymi, a nie w walce. Proszę poczytać *Teorię uczuć moralnych* Adama Smitha. Człowiek kieruje się sympatią w stosunku do innych nie tylko z powodu nakazów religijnych (które w czasach Smitha odgrywały jeszcze jakąś rolę, nie tak jak dziś), ale i dlatego, że mu to się opłaca! O zaletach współpracy tłumaczył już Sokrates Głaukonowi i Adejmantowi w *Państwie* Platona. Musimy współpracować z innymi, żeby więcej mieć, niż gdybyśmy wszyscy wszystko robili sami. Specjalizacja i kooperacja – to najważniejsze czynniki rozwoju.

Ayn Rand pisała, że egoizm wcale nie jest synonimem zła, jak usilnie przekonują różni „postępowi działacze społeczni”. Według podręcznikowej definicji „egoizm” to „troska o własny interes”. Definicja ta nie zawiera oceny moralnej, nie podpowiada, czy taka troska jest dobra czy zła, nie przesądza też o tym, co stanowi rzeczywisty interes danej jednostki. Współcześni „altruści” ogłaszają światu, że każde działanie podjęte w interesie innych jest

dobre, a każda akcja dla własnych korzyści – zła. W ten sposób przemysłowiec robiący majątek i gangster rabujący bank są zaklasyfikowani do tej samej, a przynajmniej podobnej, kategorii. Stąd już tylko krok do uznania jakiegoś dyktatora za wzór cnót, ponieważ niewyobrażalne okrucieństwa, jakich się dopuścił, miały na celu dobro ludu, a nie jego własne. Tymczasem zło w bandytyzmie nie polega na tym, że bandzior kieruje się własnym interesem, lecz na tym, co uważa on za swój interes. Moralność to nie konkurs zachcianek, a wolność to nie licencja na zabijanie. Bezwzględnie niemoralne jest natomiast zerwanie więzi między działającym a uzyskującym korzyści z efektów tego działania, co prowadzi do poświęcenia jednych na rzecz innych.

Ciekawe, że o wolności gospodarczej w kontekście poszanowania prawa własności prywatnej mówili nawet socjaliści i anarchiści. Saint-Simon, jeden z twórców socjalizmu utopijnego, czy Proudhon, autor słynnego pytania, co to jest własność i odpowiedzi, że własność to kradzież. Pisali, że dopóty istnieje państwo, dopóki istnieje rząd, to własność i wolność człowieka są najlepszą ochroną przed tym państwem, które stanowi większe zagrożenie dla człowieka niż inni ludzie, bo ma monopol używania zalegalizowanego przymusu.

Jak ta idea wolności wygląda dziś w naszej praktyce? Największym paradoksem jest to, że wolność gospodarcza, która zapanowała jeszcze za komuny dzięki ustawie o działalności gospodarczej z grudnia 1988 roku, zwanej „ustawą Wilczka”, była przez minionych dwadzieścia lat systematycznie ograniczana. Koncesje, zezwolenia, pozwolenia – pod hasłem walki z uwłaszczaniem nomenklatury albo z przestępczością gospodarczą. Tak jakby ci wszyscy, którzy rozstawiali swoje „szczęki” na wielu ulicach naszych miast, dostarczając Polakom towarów, o których ci za komuny tylko mogli pomarzyć – to nomenklatura i w dodatku jeszcze przestępcza. A to właśnie ich ograniczenia dotknęły najbardziej. Co ciekawe, byli oni „przepędzani” z miejskich ulic na podstawie tych samych przepisów o „zaśmiecaniu miasta”, na podstawie których za komuny wsadzali za rozrzucanie ulotek. Ustawa Wilczka miała pięćdziesiąt kilka artykułów. Połowa z nich dotyczyła działalności gospodarczej, a druga połowa stanowiła zmianę starych przepisów. Nie mówiła nic o „swobodzie” działalności gospodarczej, ale za to tę swobodę *de facto* wprowadzała. Dziś ustawa, w tytule której figuruje „swoboda

działalności gospodarczej” ma artykułów dwa razy więcej. Ale za to przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej mają ich podobną liczbę. Chyba tylko dla „zmyłki” upchnięto je do drugiej ustawy. Dwadzieścia z nich – czyli prawie tyle, ile cała merytoryczna część ustawy Wilczka – to przepisy o centralnej ewidencji i informacji o działalności gospodarczej – czyli o tym, jak się zakłada firmę!

I jeszcze kontrola. Co prawda w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej kontroli poświęcono chyba tylko czternaście artykułów, ale są jeszcze ustawy szczególne. Na ich podstawie przedsiębiorców kontrolować może ponad czterdzieści instytucji.

Służby specjalne mają prawo obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu i dźwięku w miejscach publicznych. Czynności operacyjne mogą być prowadzone w sposób niejawnny. Co ciekawe, ABW nie może przy wykonywaniu swoich zadań korzystać z tajnej współpracy osób, które pracowały w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990. Ale wywiad skarbowy nie ma takich ograniczeń. Kontrola operacyjna polega na kontrolowaniu treści korespondencji, kontrolowaniu zawartości przesyłek, stosowaniu środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawnny informacji, a w szczególności treści rozmów telefonicznych. Operatorzy prowadzący działalność telekomunikacyjną w sieciach publicznych oraz podmioty świadczące usługi pocztowe są obowiązani do zapewnienia na własny koszt warunków technicznych i organizacyjnych umożliwiających prowadzenie przez służby takiej kontroli. Służba bezpieczeństwa za czasów mojej młodości o takich uprawnieniach mogła jedynie pomarzyć. I to nie tylko z powodów technicznych. Nie było wówczas telefonów komórkowych, przy pomocy których można nas dokładnie lokalizować, ale nie było też takiego przyzwolenia. W ustroju sprawiedliwości społecznej obawiano się „gniewu ludu”. Dlatego służby musiały nas inwigilować nielegalnie. Coś, czego nie zrobiono w imię ochrony przodującego ustroju społeczno-politycznego, zrobiono w imię ochrony interesów budżetu.

Co ciekawe, uprawnienia operacyjne służb specjalnych są pochodną zadań, do których zostały one powołane – czyli w przypadku „zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku konstytucyjnego, niepodległości

i obronności państwa oraz przestępstw szpiegostwa, terroryzmu i przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa”. Tymczasem wywiad skarbowy ma identyczne, a w niektórych przypadkach nawet dalej idące uprawnienia, w przypadku „przestępstw skarbowych, jeżeli wartość przedmiotu czynu lub uszczuplenie należności publicznoprawnej przekraczają w dacie popełnienia czynu zabronionego pięćdziesięciokrotną wysokość najniższego wynagrodzenia za pracę”. Każdy jest więc podejrzany. Przepisy podatkowe są bowiem tak skonstruowane, że nie ma niewinnych – są tylko źle skontrolowani.

Jeffrey Sachs, który był podobno współautorem rzekomej rewolucji liberalnej w Polsce, mówi dziś, że jest socjalistą. I w ten sposób doszliśmy do konkluzji, bo ja przez lata twierdziłem, że to, co robiliśmy po 1989 roku, miało niewiele wspólnego z klasycznym liberalizmem – co doskonale widać choćby po tym, ile firm się wycofało z poszukiwań gazu łupkowego. Walerian Łukasiewicz rozpoczynając wydobywanie ropy, miał w czasie zaborów z austriackim rządem mniej problemów, niż miałby dziś.

Żeby jednak nie wiało tylko pesymizmem: jedno z dwóch najpopularniejszych praw Murphy’ego głosi, że: „ludzie postępują rozsądnie dopiero wówczas, gdy inne możliwości zawiodą”. Zbliżamy się nieuchronnie do tego momentu, kiedy nie będzie innego wyjścia i trzeba będzie znowu uznać, że to praca wolnych ludzi jest podstawą bogactwa narodów – jak głosił Smith.

Według legendy w 1681 roku podczas rozmowy z francuskimi przedsiębiorcami wszechmocny wówczas etatysta – minister Colbert – na pytanie, co rząd może dla nich uczynić, usłyszał w odpowiedzi od ich przedstawiciela Le Gendre’a: „*Laissez-nous faire*” („*Let us be*”, „*Let us do*”). Jak powiadają Włosi, „*se non e vero e ben trovato*” („jeśli to nie prawda, to ładnie powiedziana”).

Colbert nie posłuchał. Nie zniósł wprowadzonego jeszcze w 1415 roku, a potwierzonego w roku 1661 edyktu, zgodnie z którym kupcy przybywający do Paryża musieli pod groźbą kary sprzedać swój asortyment w ciągu trzech dni. Jednocześnie nie wolno im było składować swojego zboża w żadnych magazynach. Przy wjeździe do miasta czekały natomiast specjalne komory celne, gdzie sprzedający musieli deklarować dokładną ilość wwożonego towaru, jego cenę oraz inne szczegóły, oczywiście w formie pisemnej. Edykt

zabraniał także piekarzom zakupu więcej niż dwóch okseftów (jednostka miary odpowiadająca rozmiarami wielkiej beczce) zboża w czasie jednego targu. Zboża nie można było także sprzedawać w drodze do miasta, w którym miała nastąpić sprzedaż.

Wcześniejsze przepisy z 1622 i 1632 roku zakazywały wywożenia z Paryża jakiegokolwiek ilości zboża pod karą konfiskaty. Nie było więc możliwości przemieszczania zboża do regionów, gdzie był na nie większy popyt. Zarządzenie policji z 1635 roku zakazywało podwyższania cen zboża ponad raz ustaloną wysokość. Inne przepisy zakazywały wynajmowania innych osób do sprzedaży – mogli się tym zajmować albo sami producenci, albo członkowie ich rodzin. No i... wybuchł głód. Najpierw w roku 1693, później w 1698 i 1710. A później wybuchła rewolucja. Efektem braku wolności jest bieda, a efektem biedy jest rewolucja. Taka jest naturalna kolej rzeczy. Więc... „*Laissez-nous faire*”.

Musimy tej wolności bronić, nawet jeśli niektórzy jej nadużywają. Wolność nie jest dana raz na zawsze. Wielu chciałoby ją ograniczyć. Pod wieloma pretekstami. Chcąc jednak zachować ją dla siebie, nie możemy ograniczać jej innym. Bo najlepszym hamulcem dla ograniczania wolności jest wolność.





PROF. DR HAB. ELŻBIETA MĄCZYŃSKA

*Prezes Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego*

---

## SYSTEM SPOŁECZNO-GOSPODARCZY – WOLNOŚĆ I ORDO

W debacie na temat relacji między wolnością a gospodarką stawiane jest fundamentalne pytanie: „czy gospodarka jest źródłem wolności czy uwikłania?”. Odpowiedź na tak postawione pytanie nie jest prosta, tym bardziej że już samo pojęcie wolności może być rozmaicie rozumiane, w tym jako wolność w sensie pozytywnym, czyli „wolność do czegoś” i negatywnym – jako wolność „od czegoś”. Już przed wiekami wskazywał na to Andrzej Frycz Modrzewski, polski pisarz polityczny okresu renesansu, sekretarz króla Zygmunta I Starego. Domagając się równości praw dla wszystkich ludzi, podkreślał, że „bez praw nie może być prawdziwej wolności”, ale zarazem zwracał uwagę, że:

„Niczyje wolności nie powinny być tak wielce wazone, by ktoś nimi mógł osłaniać swoje występki gwoli bezkarności albo nierówności w wymiarze kar. Prawdziwa bowiem wolność polega na poskramianiu przewrotnych skłonności i błędów, a nie na swobodzie czy to brojenia, co komu wola, czy też lżejszego karania występnych. Jeśli należy utrzymać jakieś różnice w karaniu za tę samą zbrodnię, to takie, które winny ukrócić wodze złości, a nie folgować im.

Magnaci tedy, szlachta i ci, co urzędy piastują, powinni być srożej karani niż ludzie bezbronni, plebejusze, ludzie prywatni”<sup>1</sup>.

Pomijając definicyjne zawilości pojęcia „wolność”, warto jednak przypomnieć tu także jedną z tez niemieckiego filozofa Ericha Fromma (sformułowaną w książce opublikowanej w oryginale w 1941 roku):

„Wolność ma dla współczesnego człowieka dwojakie znaczenie: wprawdzie uwolnił się on od tradycyjnych autorytetów i stał się jednostką, ale jednocześnie poczuł się izolowany i bezsilny; stał się przy tym narzędziem służącym celom zewnętrznym, obcym jemu i innym jednostkom. Ten stan podkopuje jego ja, osłabia go i napawa lękiem, wtrąca w nową niewolę. Wolność pozytywna natomiast identyczna jest z pełnym wykorzystaniem możliwości i zdolności człowieka do życia aktywnego i spontanicznego. Wolność osiągnęła punkt krytyczny, punkt, w którym może się zmienić we własne przeciwieństwo”<sup>2</sup>.

Zatem pytanie, czy gospodarka jest źródłem wolności czy uwikłania, wiąże się z pytaniem, czy system społeczno-gospodarczy pozwala na owo pełne wykorzystywanie możliwości i zdolności człowieka. Jest to tym samym pytanie o poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Na rozwój taki składa się nie tylko wzrost gospodarczy, ale i postęp społeczny oraz ekologiczny. Podstawowym (choć niewystarczającym) warunkiem rozwoju jest wzrost gospodarczy. Zarazem jednak wzrost taki z reguły oznacza rozwój powiązań międzynarodowych, co tworzy skomplikowany układ współzależności między współpracującymi krajami. Wymaga to poszanowania międzynarodowych zasad współpracy. Zwiększanie otwartości kraju na taką współpracę, zwiększanie otwartości gospodarki oznacza zatem z jednej strony poszerzanie obszarów wolności, ale równocześnie powiększanie skali współzależności. Aby te dialektyczne współzależności sprzyjały rozwojowi społeczno-gospodarczemu i dobrostanowi, optymalnemu rozwojowi indywidualnemu, rozwojowi jednostek, niezbędną jest – zorientowana na wolność i jej utrwalanie – polityka dotycząca ustroju społeczno-gospodarczego. Jak bowiem dowodzi historia – wolność nigdy nie jest dana raz na zawsze.

1. A. Frycz Modrzewski, *O poprawie Rzeczypospolitej*, Księga II *O prawach* (rok 1557), [http://www.biblioteka.vilo.bialystok.pl/lektury/Odrodzenie/Andrzej\\_Frycz\\_Modrzewski\\_O\\_poprawie\\_Rzeczypospolitej.pdf](http://www.biblioteka.vilo.bialystok.pl/lektury/Odrodzenie/Andrzej_Frycz_Modrzewski_O_poprawie_Rzeczypospolitej.pdf) (ze zbiorów WBLP), s. 40.

2. E. Fromm, *Ucieczka od wolności*, Czytelnik, Warszawa 1993, s. 115.

Dokonany w Polsce w 1989 roku przełom ustrojowy miał właśnie służyć wolności oraz dobrostanowi kraju i żyjących w nim ludzi. Takie cele przyświecały zrodzonemu w latach 80. minionego wieku robotniczemu ruchowi „Solidarność”. Występujący pod tym sztandarem ludzie, silnie negatywnie doświadczeni niesprawnością i niesprawiedliwością systemu socjalistycznego, niskimi płacami, niekorzystnymi warunkami socjalnymi itd. podjęli walkę o zmiany. Przeciwstawili się systemowi, którego nieodłączną cechą była – używając Kornaiewskiej terminologii – gospodarka stałego, trwałego niedoboru, z nieustannymi brakami, deficytem wielu produktów i usług<sup>3</sup>. Stąd kolejki, talony, limity i przydziały dóbr, które w zdrowej gospodarce są nieprzerwanie dostępne na rynku. Wprowadzenie systemu wolnorynkowego w miejsce skrajnie nieefektywnego, nierynkowego, nakazowo-rozdziałczego systemu gospodarczego było receptą na przywrócenie normalności w gospodarce. Zdawały sobie zresztą z tego sprawę nawet władze socjalistyczne. W schyłkowej dekadzie socjalizmu w Polsce opinia, że trzeba urynkować gospodarkę, w gruncie rzeczy nie była przez ówczesne kręgi rządowe kwestionowana. Natomiast do dziś, mimo transformacji rynkowej, nierozstrzygnięty pozostaje spór, ile rynku i ile państwa w gospodarce. To także jeden z fundamentalnych wciąż nierozstrzygniętych jednoznacznie problemów w teorii ekonomii. Spory dotyczą zwłaszcza problemów społecznych, kwestii, czy i w jakim stopniu wymagana jest tu ingerencja państwa, czy i w jakim stopniu kwestie społeczne mogą być pozostawione mechanizmom wolnorynkowym. Zagadnienia te od początku transformacji wywoływały spory między ekonomistami. Wielu z nich zwracało uwagę na społeczne zagrożenia wynikające z tzw. terapii szokowej, czyli poddania wszystkich obszarów życia społeczno-gospodarczego kryteriom wolnorynkowym.

Między innymi tego typu zastrzeżenia stanowiły uzasadnienie do wprowadzenia w Polsce w zmienionej w 1997 roku Konstytucji (w artykule 20) zapisu, że: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej

---

3. J. Kornai, *Niedobór w gospodarce*, PWE, Warszawa 1985.

Polskiej”<sup>4</sup>. Społeczna gospodarka rynkowa to jeden z możliwych modeli wolnorynkowego kapitalizmu, który jak wiadomo niejedno ma oblicze, podobnie zresztą jak liberalizm. Skandynawski (nordycki), czy niemiecki (reński) model kapitalizmu różni się istotnie od modelu anglosaskiego czy śródziemnomorskiego. Zapisany w Konstytucji RP model ustrojowy społecznej gospodarki rynkowej to model ustroju równowagi, zorientowany na efektywne godzenie interesów ekonomicznych, społecznych i ekologicznych, na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i bezrobociu. Istotne jest przy tym, że model społecznej gospodarki rynkowej w 2007 roku przyjęty został jako podstawa ładu społeczno-gospodarczego także w Unii Europejskiej. W Traktacie o Unii Europejskiej stwierdza się bowiem, że jej ustrojową podstawą jest „społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności, zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego, oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego”<sup>5</sup>.

Model społecznej gospodarki rynkowej bliższy jest reńskiemu, względnie skandynawskiemu aniżeli anglosaskiemu – neoliberalnemu modelowi kapitalizmu. Teoretyczną podstawę koncepcji społecznej gospodarki rynkowej stanowi teoria ordoliberalna. Nawiązuje ona do wywodzącej się z czasów antycznego Imperium Romanum idei „ordo”, której istotą jest ukształtowanie ładu odpowiadającego naturze człowieka i zapewniającego gospodarce równowagę. Łacińskie pojęcie ORDO interpretowane jest w europejskiej, ale także i wschodnioazjatyckiej myśli społecznej jako przeciwstawienie anarchii i chaosu. ORDO znaczy bowiem ład. W ordoliberalizmie, w odróżnieniu od neoliberalizmu, kwestionowana jest zasada nieomyślności i efektywności wolnego rynku. Wskazuje to zarazem na konieczność aktywnej roli państwa w kształtowaniu polityki ustroju społeczno-gospodarczego, w tym zwłaszcza

4. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483.

5. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz. Urz. UE C 310, t. 47, 16 grudnia 2004 roku oraz Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 roku, zmiany wprowadzone do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE C 306, t. 50, 17 grudnia 2007 roku, art. 2 ust. 3.

polityki społecznej. W ordoliberalizmie negowana jest zasada sprowadzenia państwa do roli „stróża nocnego”.

Konstytucyjnie przyjęty w Polsce model ustroju społeczno-gospodarczego, czyli społeczna gospodarka rynkowa, to model ustroju równowagi między celami gospodarczymi, społecznymi i ekologicznymi, to model bazujący na wolności gospodarczej, czyli model liberalny. Jednak w analizie liberalnej myśli ekonomicznej i jej związków z funkcjonowaniem systemów społeczno-gospodarczych istotne jest odróżnianie rozmaitych typów liberalizmu. Liberalizm bowiem niejedno ma imię i bezzasadne jest jego traktowanie jako monolitu. Wyodrębnić można co najmniej trzy podstawowe jego odmiany: liberalizm klasyczny, neoliberalizm i ordoliberalizm. Zarówno neoliberalizm, jak i ordoliberalizm wyrastają ze wspólnego pnia klasycznej ekonomicznej myśli liberalnej XVIII oraz XIX wieku, z idei Adama Smitha, Johna Stuarta Milla, Jeana Baptiste’a Saya i innych. W literaturze i publicystyce ekonomicznej występuje jednak od kilku dziesięcioleci narastające zamieszanie i zamęt pojęciowy. Pojęcia liberalizmu, neoliberalizmu oraz ordoliberalizmu bezzasadnie używane są jako synonimy pod jednym hasłem „liberalizm”, w dodatku bez należytego wyjaśnienia jego treści i zróżnicowanych odmian. Takie rozróżnienie jest ważne chociażby ze względu na to, że obecnie doktryna neoliberalna uznawana jest za jedną z głównych przyczyn obecnego, wciąż jeszcze niezahęganego, światowego kryzysu gospodarczego. Stąd też ekonomiczna myśl liberalna poddana została (w mediach i częściowo także w literaturze fachowej) generalizującej, niekiedy miażdżącej krytyce. Krytyka ta całkowicie bezzasadnie rozszerzana bywa na liberalizm w ogóle<sup>6</sup>. Zagroza to szlachetnej idei wolnościowej. Klasyczny liberalizm i neoliberalizm łączy fundamentalizm rynkowy, czyli założenie, że wolny rynek ukształtuje spontanicznie ład gospodarczy na tyle sprawnie, że państwo może być sprowadzone do roli stróża nocnego. Natomiast to, co dzieli te dwa nurty to kwestie społeczne i etyczno-moralne. Cechujące neoliberalizm „wypranie” z kwestii etyczno-moralnych i społecznych było następstwem przyjęcia założenia, że wolny rynek doskonale je rozwiązuje. Stąd też neoliberalizm jest niekiedy postrzegany jako rodzaj karykatury liberalizmu, gdzie szla-

6. E. Mączyńska, P. Pysz, *Liberalizm–neoliberalizm–ordoliberalizm*, „Ekonomista”, 2014, nr 2, s. 221–248.

chetne, liberalne troski o wolność jednostki, polityczne równouprawnienie i prawa człowieka zostały wypaczone poprzez sprowadzenie ich wyłącznie do gospodarczej doktryny<sup>7</sup>. Tego typu negatywnych cech nie wykazuje ordoliberalizm. I z pewnością nie przystają do ordoliberalizmu pobrzmiewające w ramach debaty ekonomicznej, także na VII Konferencji Krakowskiej, wypowiedzi, na podstawie których można by, przy skrajnej ich interpretacji, dojść do wniosku, że właściwie wszystko, co dobre, to przedsiębiorstwa, a wszystko, co złe, to państwo i że główną groźną dla biznesu instytucją jest państwo. To – moim zdaniem – dość destruktywny kierunek myślenia. Państwo bowiem funkcjonuje poprzez kompleks powiązanych ze sobą instytucji. Zaś zarówno z praktyki gospodarczej, jak i z analiz teoretycznych wynika, że podstawowym zagrożeniem dla każdego kraju jest właśnie niedorozwój instytucjonalny. Im większy tego typu niedorozwój, tym więcej przestrzeni dla działań, które nie mają nic wspólnego z racjonalnością ekonomiczną i dobrem społecznym.

Odpowiadając na postawione w ramach tej konferencji pytanie: „czy gospodarka to uwikłanie czy wolność?”, można na podstawie badań stwierdzić, że gospodarka ma tym więcej wolności, im sprawniejsze jest państwo. Wiele badań z zakresu ekonomii instytucjonalnej oraz transformacji ustrojowej wskazuje, że opóźnienia w rozwoju instytucji, wyprzedzenie urynkowienia gospodarki w stosunku do rozwoju instytucji rynkowych wywołuje cały szereg nieprawidłowości. Przyjęta w ramach polskiej transformacji ustrojowej terapia szokowa z definicji nie sprzyjała należytemu, wymagającemu dłuższego czasu, rozwojowi instytucji niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej. Terapia taka nie sprzyjała porządkowi instytucjonalnemu, co wykazuje m.in. Maria Lissowska. Ocenia na podstawie prowadzonych badań nad polską transformacją, że: „projektowanie zmian instytucjonalnych znalazło się na uboczu zainteresowań autorów transformacji”<sup>8</sup>. Analizując przyczyny tego, M. Lissowska dowodzi na podstawie

7. P. Mirowski, D. Plehwe, *The Road From Mont Pelerin: The Making of Neoliberalism*, Harvard University Press, 2009, s. 447 oraz D. Rodrik, *After Neoliberalism, What?*, Project Syndicate, September 2002, <http://www.project-syndicate.org/commentary/rodrik7/English>

8. M. Lissowska, *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce. Institutions for Market Economy. The Case of Poland*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2008, s. 71.

badan empirycznych oraz dogłębnych studiów literatury przedmiotu, że „nie powinno się rozpoczynać liberalizacji i prywatyzacji bez należytego przygotowania rozwiązań i systemów instytucjonalnych. W przeciwnym bowiem razie rynek może zostać zdominowany przez nielegalne (mafijne) struktury współpracy”<sup>9</sup>. W ramach ilustracji tej kwestii warto np. zwrócić uwagę na zaniedbania w systemie stanowienia i egzekwowania prawa w Polsce, w tym na niesprawności i zastój w systemie sądownictwa. Symptomatyczne np. jest, że po uchwaleniu przez Sejm PRL IX kadencji *Ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej*, ustawy wdrażanej pod hasłem: „co w gospodarce niezabronione, jest dozwolone” (opracowanej według projektu ówczesnego ministra przemysłu Mieczysława Wilczka i premiera Mieczysława Rakowskiego), aż do 1994 roku nie istniały przepisy zabraniające np. prania brudnych pieniędzy. Dopiero w październiku 1994 roku, czyli po ponad pięciu latach od przełomu ustrojowego, uchwalono *Ustawę o ochronie obrotu gospodarczego*, w której zakazano obrotu brudnymi pieniędzmi, a zarazem wprowadzono regulacje ukierunkowane na eliminację szeregu innych nieprawidłowości. Do 1994 roku funkcjonował wolny rynek, ale w istniejącej sytuacji prawnej miał on w znacznej mierze cechy samowoli, na co zwraca uwagę w swych publikacjach między innymi profesor Bożena Klimczak. Konieczne jest zatem odróżnianie samowoli od wolności. Samowola jest zagrożeniem, wolność zaś jest dobrem samym w sobie. Kolejnym przykładem braku odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych jest polityka ludnościowa. Obszar ten w całym okresie transformacji nie doczekał się dostatecznie skutecznych rozwiązań instytucjonalnych. Podejmowane działania, głównie jednostkowe, niekompleksowe, nie mogły być skuteczne. Konsekwencje tego to m.in. zmniejszająca się liczba ludności w Polsce, niekorzystne prognozy demograficzne i duża skala emigracji.

Dlatego też z perspektywy dwudziestopięciolecia transformacji na pytanie, czy gospodarka to uwikłanie czy wolność, można odpowiedzieć, że im słabsza gospodarka, tym większe uwikłanie. Siłę gospodarki zaś sprzyja harmonia między wzrostem gospodarczym a przemianami społecznymi i ekologicznymi. Minione ćwierćwiecze polskiej transformacji cechował wzrost

9. *Ibidem*, s. 79.

gospodarczy, ale równocześnie charakterystyczne były głębokie zaniedbania w sferze społecznej i w sferze publicznej i dóbr wspólnych.

Konstytucyjnie w Polsce uznana społeczna gospodarka rynkowa jako model ustroju społeczno-gospodarczego to koncepcja ordoliberalna. Rzeczywistość gospodarcza jednak wykazuje cechy bardziej przystające do neoliberalizmu. Choć bowiem gospodarcze sukcesy transformacji ustrojowej są niepodważalne, to jednak ocena przemian społecznych nie jest już tak jednoznaczna.

Wprowadzenie w Polsce wolnorynkowego systemu gospodarczego niemalże natychmiast zaowocowało wręcz eksplozją przedsiębiorczości, co przejawiało się m.in. w dużej liczbie nowo tworzonych mikroprzedsiębiorstw. Niepodważalny jest też wzrost efektywności gospodarki. Mimo to jednak społeczne koszty transformacji były i pozostają wciąż wysokie, co przejawiało się i przejawia m.in. w wysokim bezrobociu i w społecznej degradacji niektórych rejonów kraju. Konstytucyjny model ustrojowy nie przełożył się zatem w pełni na rzeczywistość. Na tym tle jak mądrość po szkodzie brzmi stwierdzenie ostatniego premiera PRL-u i pierwszego premiera III Rzeczypospolitej (w latach 1989–1990) Tadeusza Mazowieckiego z wywiadu z 2004 roku: „Liczyłem na to, że rozruch gospodarki wolnorynkowej będzie równoważyła polityka społeczna”<sup>10</sup>. Nader krytyczna jest przy tym opinia wyrażona przez Tadeusza Kowalika: „Nieinteresujący się gospodarką, nierozumiejący jej Mazowiecki popełnił »kolumbowy błąd« – szukał wzoru w Bonn, a podsunęto mu reformy z Chicago i Waszyngtonu”<sup>11</sup>. Symptomatyczna jest również konstatacja T. Kowalika, iż

„zapewne Mazowiecki nie znał też, sprzecznego z Konsensusem Waszyngtońskim, propozycji Sachsa na drugi etap reformy, czyli po uporaniu się z inflacją, co mogło stanowić punkt wyjścia do konieczności naprawy planu Balcerowicza, gdy po paru miesiącach okazało się, że jego wykonanie w zasadniczych wskaźnikach o kilkaset procent odbiega od oficjalnych założeń wyjściowych planu”<sup>12</sup>.

10. P. Kozłowski (red.), *Dwudziestolecie polskich przemian. Konserwatywna modernizacja*, praca zbiorowa, INE PAN, Warszawa 2011, s. 54.

11. *Ibidem*, s. 53.

12. *Ibidem*, s. 55.



Dość krytyczny jest także Grzegorz Kołodko, który podsumowując dorobek transformacji ustrojowej, ocenia, że jest to „sukces na dwie trzecie”<sup>13</sup>.

Do dopełnienia sukcesu transformacji niezbędne jest zatem zwiększanie harmonii między wzrostem gospodarczym a postępem społecznym, ekologicznym oraz instytucjonalnym. Zobowiązuje do tego Konstytucja RP. Zasadność przyjęcia w niej ordoliberalnego modelu ustroju równowagi, modelu społecznej gospodarki rynkowej potwierdza też sytuacja globalna. Narastające dysproporcje w podziale światowego bogactwa i dostępie do niego oraz wynikające stąd bariery popytu i patologie społeczne, w tym bezrobocie, to problemy dotykające nie tylko Polskę, ale i bardziej rozwinięte kraje. Skłoniło to liderów globalnego biznesu do zorganizowania w maju 2014 roku w Londynie konferencji pod hasłem „Conference on Inclusive Capitalism: Building Value, Renewing Trust” („Konferencja – inkluzyjny kapitalizm. Budowanie wartości, odbudowa zaufania”)<sup>14</sup>. Konferencja ta może być traktowana jako wyraz obaw możliwych o losy świata. Obawy takie uzasadnia rozległość i głębia skutków kryzysu globalnego, tworzącego megahistoryczny węzeł gordyjski, wywołany przez efekty mnożnikowe i kumulacyjne czterech kryzysów: porządku globalnego, globalizacji, neoliberalizmu, elit globalnych<sup>15</sup>. Uczestnicy konferencji „Inclusive Capitalism” przyznają, że neoliberalna forma kapitalizmu, nastawiona wyłącznie na maksymalizację zysków i pomiijająca kwestie społeczne, musi się zmienić. Rezultaty konferencji przeważnie były oceniane krytycznie. Podkreśla się powierzchowność tej debaty, a proponowane rozwiązania i rekomendacje jako wyłącznie hasłowe. W analizach rezultatów tej konferencji wskazuje się wręcz, że jest ona „Koniem Trojańskim mającym zapobiec globalnej rewolcie” przeciw nierównościom dochodowym i niesprawiedliwości społecznej<sup>16</sup>.

13. G. W. Kołodko, *Sukces na dwie trzecie. Polska transformacja ustrojowa i lekcje na przyszłość*, [w:] E. Mączyńska (red.), *Polska transformacja i jej przyszłość*, PTE, Warszawa 2009, s. 23–64 oraz P. Kozłowski, M. Wojtyśiak-Kotlarski (red.), *Grzegorz W. Kołodko i ćwierćwiecze transformacji*, Wyd. Scholar, Warszawa 2014, s. 27–136.

14. „Conference on Inclusive Capitalism: Building Value, Renewing Trust”, 27 maja 2014 roku, London, <http://www.inclusivecapitalism.org/>

15. A. Kukliński, *Polonia Quo Vadis?*, „Biuletyn PTE”, 2010, nr 6/2010 s. 37 (także na [http://www.pte.pl/pliki/pdf/biuletyn\\_pte\\_spec\\_2010.pdf](http://www.pte.pl/pliki/pdf/biuletyn_pte_spec_2010.pdf)).

16. N. Ahmed, *Inclusive Capitalism Initiative is Trojan Horse to quell coming global revolt*, <http://www.theguardian.com/environment/earth-insight/2014/may/28/inclusive-capitalism-trojan-horse-global-revolt-henry-jackson-society-pr-growth> [dostęp: 28.05.2014].

Na tym tle rodzi się pytanie o optymalny model kapitalizmu. Zarazem analizy tego problemu wskazują na trudne dylematy ustrojowe. Jak przestrzegał przed laty niezrównany Stanisław Jerzy Lec, „wolności nie można symulować, a przy tym nie można zagrać *Pieśni wolności* za pomocą instrumentu przemocy”<sup>17</sup>. W obecnych warunkach pytanie, jaki ustroj gospodarczy byłby najbardziej dostosowany do wyzwań współczesności nabiera specjalnego znaczenia i dotyczy to nie tylko krajów dokonujących transformacji ustrojowej, ale także krajów o długich tradycjach gospodarki rynkowej. Ustrój gospodarczy jest bowiem jednym z najważniejszych czynników rozstrzygających, czy społeczeństwo będzie ubogie czy bogate, wolne czy zniewolone. Jak bowiem wykazuje historia gospodarcza, ale i terażniejszość, niektóre typy ustrojów sprzyjają rozwojowi i bogactwu, a inne prowadzą do degradacji gospodarczej i społecznej.

Obecnie pod wpływem doświadczeń kryzysu globalny świat z większym zainteresowaniem i przychylnością odnosi się do ordoliberalnych rozwiązań ustrojowych, jako przeciwwagi dla neoliberalizmu. Ordoliberalna koncepcja społecznej gospodarki rynkowej, z definicji bowiem ukierunkowana jest na inkluzywność społeczną. Współczesna przychylność dla tej koncepcji wynika przede wszystkim z tego, że kraje, które w polityce ustrojowej sięgały do rozwiązań ordoliberalnych, nie doświadczyły tak głębokich następstw kryzysu globalnego jak kraje zorientowane na neoliberalizm.

Charakterystyczne dla neoliberalizmu przeciwstawienie państwa i rynku w sytuacji, gdy każdy rynek wymaga regulacji prawnych, jest bowiem wysoce problematyczne, tym bardziej że kształtowanie i egzekwowanie prawa jest podstawową funkcją i domeną państwa. Każdy rynek musi być regulowany przez państwo. „Krytyka etatyzmu, stawiając słuszne zarzuty nadużyć i zbiurokratyzowania, upraszcza problem, rzucając hasło: »mniej państwa«, podczas gdy rzecz polega na tym, żeby państwo było bardziej skuteczne, a tym samym kosztowało mniej”<sup>18</sup>. Praktyka i historia wykazują, że ani koncepcja państwa–minimum, ani koncepcja państwa–maksimum nie przynosi pożą-

17. S. J. Lec, *Mysli nieuczesane*, Wydawnictwo Noir sur Blanc, Warszawa 2006, s. 13–14.

18. I. Sachs, *op. cit.*, s. 47–48.

danych rezultatów. Funkcje państwa powinny być dostosowane do przyjętych w ramach polityki ustrojowej celów i zakresu sfery publicznej.

Spółeczna gospodarka rynkowa jako model ustroju równowagi zorientowana jest na optymalizację roli państwa i umacnianie wolności. W polityce społeczno-gospodarczej w Polsce istotna jest zatem dbałość, aby zapisy konstytucyjne w większym stopniu niż w minionym ćwierćwieczu przekładały się na rzeczywistość. To jednak wymaga podejścia strategicznego. Cytowany już Ignacy Sachs wspiera swe rozważania na tematy ustrojowe frazą z *Alicji w krainie czarów*: „Alicja w krainie czarów grzecznie zapytała Kota z Cheshire, w którą stronę powinna teraz pójść, Kot odpowiedział: *Bardzo dużo zależy od tego, dokąd chcesz dojść*”<sup>19</sup>. Otóż, moim zdaniem, od początku transformacji w Polsce zbyt rzadko zadawane było i jest pytanie, dokąd chcemy dojść. Mimo opracowania w 1994 roku pod kierunkiem ówczesnego wicepremiera G. Kołodki *Strategii dla Polski*, kolejne rządy raczej nie przywiązywały do kwestii strategicznych należytej wagi, pozostawiając je mechanizmom wolnego rynku i tym samym dopuszczając do strategicznego dryfu. Wyraża się to m.in. w braku klarownej strategii, np. rozwoju energetyki, czego negatywne konsekwencje obecnie coraz silniej się ujawniają. Kwestii strategicznych, prognostycznych nie da się skwitować satyryczną sentencją, że „jedynie gramatyka jest pewna czasu przyszłego”<sup>20</sup>. Kryzys globalny spektakularnie uwydatnił negatywne następstwa dominacji podejścia krótkookresowego w gospodarkach neoliberalnych i braku refleksji strategicznej. I to powinno być ważną lekcją – ostrzeżeniem w kształtowaniu bieżących i przyszłych przemian społeczno-gospodarczych w Polsce.

---

19. *Ibidem*, s. 48.

20. S. J. Lec, *op. cit.*, s. 663.





PROF. DR HAB. WITOLD M. ORŁOWSKI

*Członek Rady Gospodarczej przy Premierze RP*

---

## POLSKA – EUROPA – ROSJA: JAK WZMACNIAĆ SIŁĘ GOSPODARCZĄ NASZEGO KRAJU?

Polska i Rosja to sąsiedzi bardzo do siebie niepodobni. Stwierdzić to można nawet wówczas, gdy dyskusja ograniczona jest jedynie do sfery gospodarczej – a więc pomijając historię, potencjał militarny, imperialne ambicje, system polityczny.

Rosja jest krajem–kolosem, zajmującym obszar pięćdziesięciokrotnie większy od Polski, choć zamieszkały przez ludność zaledwie 3,8 razy większą. Jest to pierwsza i zasadnicza różnica gospodarcza. Ogromny obszar Rosji powoduje, że kraj ten kontroluje gigantyczne zasoby naturalne, a w szczególności największe na świecie udokumentowane złoża gazu ziemnego i ósme pod względem wielkości złoża ropy naftowej<sup>1</sup>. Z drugiej strony, stosunkowo rzadkie zasiedlenie (a więc wyjątkowo wysoki wskaźnik różnego typu zasobów przypadający na głowę mieszkańca) historycznie skłaniało do ekstensywnych form rozwoju gospodarczego, polegających na zagospodarowywaniu coraz większych zasobów<sup>2</sup>. W odróżnieniu od tego Polska, jako kraj od czasów rozbiorowych relatywnie niewielki i dysponujący ograniczonymi (co nie oznacza, że małymi) zasobami naturalnymi, swój rozwój gospodarczy w większym stopniu musiała

---

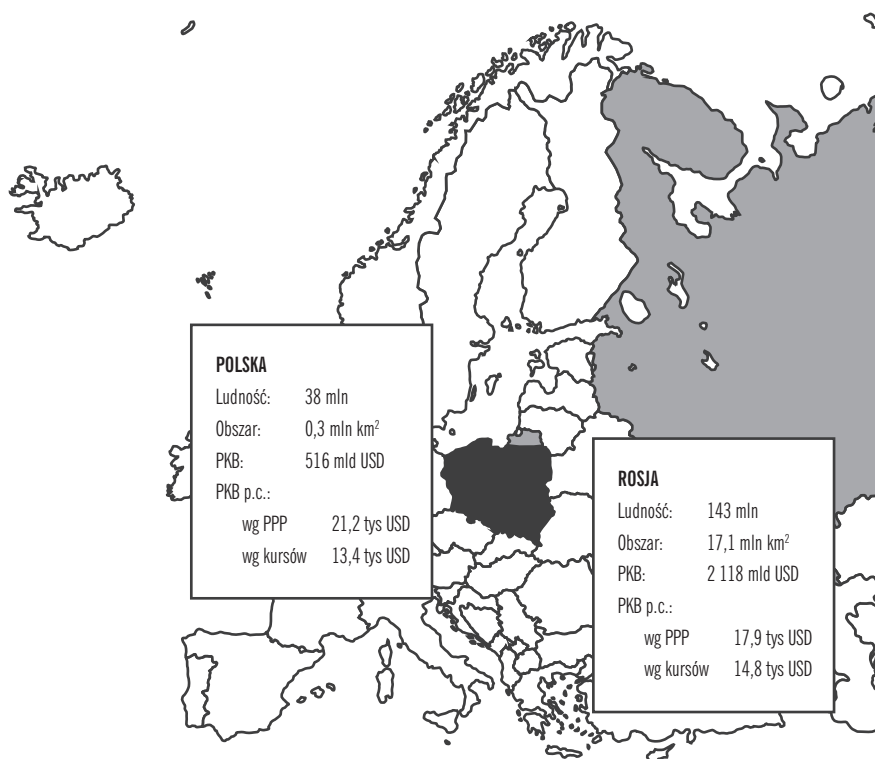
1. CIA, *The World Factbook*, 2014, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook> [dostęp: 20.09.2014].

2. Por. R. Pipes, *Rosja carów*, Wydawnictwo Magnum, Warszawa 2005.

wiązać z formami intensywnymi i współpracy z konkurencyjnymi rynkami zagranicznymi, w pewnych okresach historii wschodnimi (zwłaszcza wówczas, gdy taki kierunek współpracy wyznaczany był przez czynniki polityczne), a obecnie z rynkiem europejskim.

Podstawowe dane o skali gospodarek obu krajów przedstawia Rysunek 1. PKB Rosji, mierzony według bieżącej siły nabywczej walut, w roku 2013 wynosił 2 118 mld dolarów, co stawiało ten kraj na ósmym miejscu na świecie (przy pomiarze według parytetu siły nabywczej PKB Rosji wynosił ponad 2,5 bln dolarów i lokował się na szóstym miejscu na świecie). Dla porównania, w przypadku Polski PKB wynosił 516 mld dolarów (22. miejsce na świecie), a przy pomiarze według parytetu siły nabywczej 817 mld dolarów (21. miejsce).

Rysunek 1. Polska i Rosja: skala gospodarek



Przeciętny poziom PKB na głowę mieszkańca był natomiast w obu krajach zbliżony: wynosił on według bieżących kursów walut 14,8 tys. dolarów w Rosji i 13,4 tys. dolarów w Polsce (różnica o 10 proc. na korzyść Rosji), a według parytetu siły nabywczej 17,9 tys. dolarów w Rosji i 22,1 tys. dolarów w Polsce (różnica o 23 proc. na korzyść Polski).

Jak wygląda dziś rosyjska gospodarka i jakie są jej mocne i słabe strony?

Rosja jest krajem, który musiał dostosować swoją gospodarkę i instytucje polityczne z jednej strony do upadku komunizmu, z drugiej zaś do rozpadu ZSRR na początku lat 90. XX wieku. Proces transformacji gospodarczej i politycznej spowodował, że w ciągu minionych dwóch dekad funkcjonowanie rosyjskiego państwa i gospodarki uległo ogromnym zmianom. Zgodnie z oceną zawartą w *CIA World Factbook* w ciągu tego okresu „Rosja porzuciła postsowieckie ambicje demokratyczne na rzecz scentralizowanego, na poły autorytarnego państwa”<sup>3</sup>.

Ponad siedem dekad funkcjonowania gospodarki komunistycznej spowodowało w Rosji i innych krajach byłego ZSRR (poza krajami bałtyckimi) znacznie większe zmiany niż w krajach środkowoeuropejskich, odsuwając ją znacznie dalej od ekonomicznej racjonalności charakterystycznej dla gospodarek rynkowych. Dodatkowo, większe niż gdzie indziej były efekty nadmiernej rozbudowy sektora zbrojeniowego, który przez lata miał za zadanie umożliwienie realizacji imperialnej polityki poprzez zapewnienie strategicznej przewagi nad krajami zachodnimi. Trudno ustalić dokładną skalę obciążenia gospodarek krajów komunistycznych wydatkami militarnymi. W przypadku ZSRR, dla którego systematycznie dokonywano takich ocen, z reguły uważano, że w latach 1950–1989 wynosiły one od 15 do 25 proc. PKB rocznie, a więc kwot wielokrotnie wyższych od tych, które można by uznać za racjonalne z punktu widzenia bezpieczeństwa kraju.

Wszystko to razem powodowało, że transformacja gospodarcza musiała mieć w Rosji przebieg wyjątkowo trudny i burzliwy. Spadek produkcji na początku transformacji okazał się głębszy i bardziej długotrwały niż w krajach Europy Środkowej, doprowadzając do obniżenia PKB o 42 proc.

---

3. CIA, *op. cit.*

pomiędzy rokiem 1989 a 1996<sup>4</sup>. Po krótkiej stabilizacji w roku 1997, w roku 1998 nastąpił kolejny, silny kryzys – tym razem o charakterze kryzysu walutowego – w rezultacie którego rubel stracił niemal połowę wartości, a Rosja odnotowała kolejny znaczny spadek PKB. Spadkowi produkcji towarzyszyły specyficzne zmiany strukturalne, różne od tych, które obserwowane były w krajach Europy Środkowej. Przede wszystkim w Rosji miał miejsce – ukryty pod hasłem prywatyzacji – proces zawłaszczenia przez grupę oligarchów najcenniejszych zasobów kraju, głównie surowcowych. Doprowadziło to do ogromnego wzrostu polaryzacji dochodowej, zniechęciło do inwestycji zagraniczny kapitał, a jednocześnie wyhamowało pożądane zmiany w zakresie wzrostu konkurencyjności i przekształceń struktury produkcji<sup>5</sup>.

Przejęcie władzy przez Władimira Putina w roku 1999 (początkowo na stanowisku premiera, potem prezydenta) zbiegło się z wyraźną poprawą sytuacji gospodarczej Rosji. Kryzys walutowy roku 1998 wywołany był głównie spadkiem cen ropy naftowej, który obnażył słabość rosyjskich finansów. W takiej sytuacji podwojenie się cen ropy w ciągu dwóch lat, a następnie ich ośmiokrotny wzrost w ciągu dekady, przełożyło się na radykalną poprawę stanu finansów i przyspieszenie wzrostu gospodarczego. Ścisły związek pomiędzy światową ceną ropy a tempem rozwoju gospodarki rosyjskiej, deficytem budżetowym i deficytem obrotów bieżących kraju ukazują kolejne wykresy (Rysunki 2.–4.).

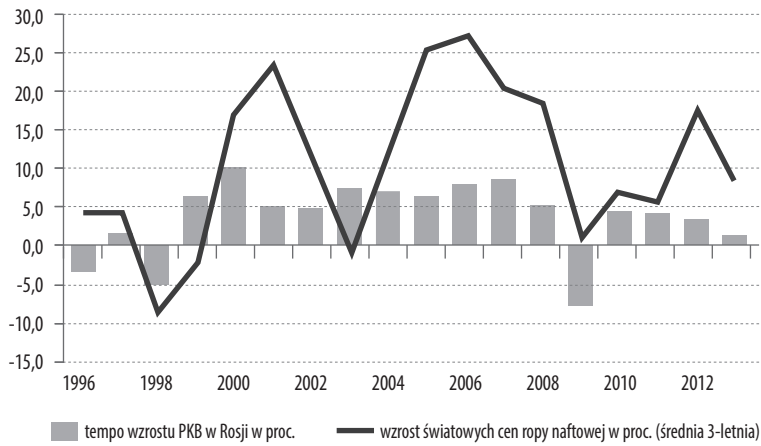
---

4. W. M. Orłowski, *W pogoni za straconym czasem. Wzrost gospodarczy w Europie Środkowo-Wschodniej 1950–2030*, PWE, Warszawa 2010.

5. P. Gregory, V. Lazarev, *Structural Change in Russian Transition*, Yale University Economic Growth Center Discussion Paper nr 896, 2004.

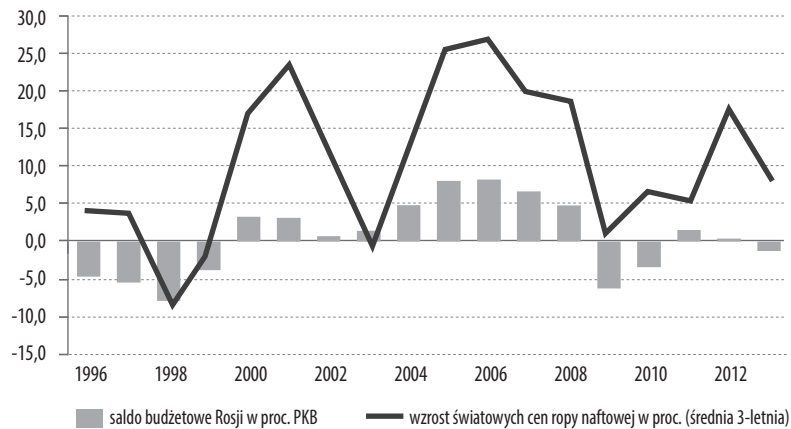


**Rysunek 2.** Wzrost PKB Rosji i zmiany cen ropy naftowej w latach 1996–2013



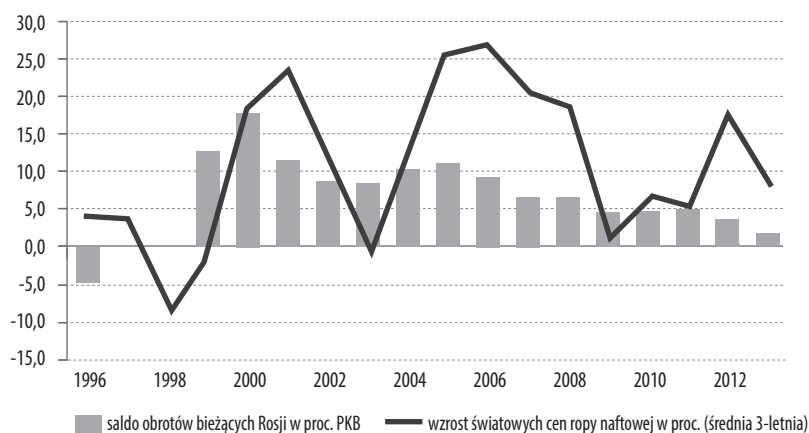
Źródło: Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

**Rysunek 3.** Saldo budżetowe Rosji i zmiany cen ropy naftowej w latach 1996–2013



Źródło: Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

Rysunek 4. Saldo obrotów bieżących Rosji i zmiany cen ropy naftowej w latach 1996–2013



Źródło: Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

Bez wątpienia można więc stwierdzić, że eksport surowców energetycznych (ropy naftowej i gazu, którego ceny powiązane są z cenami ropy) stanowi obecnie najważniejszy czynnik rozwoju i stabilności makroekonomicznej Rosji. W sensie makroekonomicznym oczywiste jest również to, że nadmierna zależność od eksportu surowców blokuje przemiany strukturalne w kraju, wywierając efekty „choroby holenderskiej”, czyli nadmiernego wzmocnienia kursu walutowego, które wiedzie do utraty konkurencyjności przez sektor przemysłu przetwórczego<sup>6</sup>.

Mimo to w czasie rządów Władimira Putina Rosja rzeczywiście odniosła wiele imponujących sukcesów. Gospodarka szybko się rozwijała, z przeciętną stopą wzrostu PKB w latach 1999–2013 na poziomie 4,4 proc. rocznie (spowolnienie nastąpiło dopiero w czasie globalnego kryzysu, z potężną recesją w roku 2009, powolnym wzrostem w roku 2013 i prognozowaną stagnacją lub recesją w roku 2014 – wiązaną z pierwszymi efektami zachodnich sankcji). Od roku 2000 rubel ulega systematycznemu realnemu wzmocnieniu (relacja kursu rynkowego rubla do jego siły nabywczej wzrosła z 23 proc. w roku 2000 do 83 proc. w roku 2013), głównie skutkiem odnotowanego w tym okresie ogromnego wzrostu cen ropy naftowej, a w ślad za tym siedmiokrotnego

6. W. M. Orłowski, *op. cit.*

wzrostu dochodów Rosji z eksportu surowców energetycznych (odpływ kapitału na początku roku 2014 spowodował jednak wyraźne osłabienie rosyjskiej waluty). Po okresie rozkładu instytucji państwa rząd odzyskał kontrolę nad najbardziej dochodowymi gałęziami gospodarki, tworząc system „kapitalizmu państwowego” – czyli współpracy Kremla z oligarchami, zmuszonymi do oddawania części gigantycznych zysków – w zamian za co państwo zrezygnowało z prób odebrania zawłaszczonego bezprawnie majątku narodowego (z wyjątkiem działań represyjnych wobec nielicznych buntujących się oligarchów)<sup>7</sup>. Doprowadziło to do radykalnej poprawy sytuacji finansowej państwa i pozwoliło na zgromadzenie sporych nadwyżek budżetowych i wielkich rezerw walutowych. W rezultacie Rosja jest dziś państwem w sytuacji finansowej o niebo lepszej niż przed piętnastu laty.

Ocena obecnej siły i słabości gospodarczej Rosji nie jest prosta. Największym atutem – choć wiążącym się z zagrożeniami – są oczywiście zasoby surowców naturalnych, zwłaszcza energetycznych. Prowadzona polityka rozbudowy bezpośrednich połączeń podmorskimi rurociągami z największymi odbiorcami rosyjskiego gazu w Europie Zachodniej (gazociągu Nord Stream i planowanego South Stream) doprowadziła do zwiększenia kontroli nad dostawami, częściowego wyeliminowania z tranzytu krajów Europy Środkowej i Wschodniej, a wreszcie wieloletniego związania umowami odbiorców zachodnioeuropejskich. W latach 2003–2008 Rosja prowadziła politykę gospodarczą hamującą zużycie dochodów z eksportu surowców na bieżące cele konsumpcyjne, co oznaczało też próbę aktywnego, choć niezbyt skutecznego, przeciwstawiania się efektom „choroby holenderskiej”<sup>8</sup>. Polityka ta realizowana była głównie poprzez utrzymywanie w latach 2003–2008 wysokich nadwyżek budżetowych oraz poprzez akumulację wysokich rezerw walutowych banku centralnego (do poziomu ok. 500 mld dolarów), stanowiących bufor ochronny na wypadek spadku cen ropy. Bufor ten został częściowo wykorzystany w latach globalnego kryzysu finansowego, a w szczególności w recesyjnym

---

7. R. Kuźniar, *Pozimnowojenne dwudziestolecie 1989–2019. Stosunki międzynarodowe na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011.

8. W. M. Orłowski, *Świat do przeróbki*, Agora, Warszawa 2011.

roku 2009, dla podtrzymania wzrostu gospodarczego<sup>9</sup>. Jednocześnie należy zauważyć, że polityce wzrostu rezerw walutowych towarzyszyła dość luźna polityka pieniężna (brak skutecznej sterylizacji), skutkiem czego w Rosji utrzymywała się chronicznie podwyższona inflacja (ponad 11 proc. średniorocznie w latach 2000–2013), a zaufanie do waluty krajowej pozostawało umiarkowane mimo jej realnego wzmocnienia.

Z drugiej jednak strony, gospodarka Federacji Rosyjskiej cierpi na wiele poważnych problemów, radykalnie osłabiających jej pozycję w przypadku bardziej lub mniej otwartego konfliktu gospodarczego z Zachodem. Nie zostały podjęte reformy, które miałyby na celu budowę normalnej, nowoczesnej gospodarki rynkowej, opartej na wzroście klasy średniej, upowszechnieniu własności i rozwoju przedsiębiorczości. Oligarchizacji gospodarki towarzyszyło za to przyzwolenie na powszechne wyprowadzanie kapitału z Rosji przez osoby bogate. Według danych bilansu płatniczego, skala odpływu netto kapitału z Rosji w latach 1999–2013 wynosiła blisko 500 mld dolarów, co odpowiada 3 proc. całego wytworzonego w tym okresie PKB. Efektem stała się nie tylko ogromna polaryzacja dochodów, ale przede wszystkim niedostatek prywatnych oszczędności krajowych, a w ślad za tym prywatnego kapitału niezbędnego do rozwoju. Jednocześnie inwestorzy zagraniczni zniechęceni są do działalności przez bardzo niesprzyjające otoczenie gospodarcze, ogromną skalę korupcji, a wreszcie przez świadome działania władz, w wielu przypadkach najwyraźniej broniących interesów rodzimych oligarchów<sup>10</sup>.

Efektem tych zjawisk jest całkowite uzależnienie Rosji od eksportu surowców i półproduktów (w tym zwłaszcza surowców energetycznych), który łącznie przynosi 94 proc. wszystkich wpływów eksportowych i pozwala wygenerować wielką nadwyżkę handlową (same surowce energetyczne przynoszą 67 proc. wpływów, a ich opodatkowanie daje większość przychodów podatkowych). Należy dodać, że o ile w przypadku produkcji ropy w Rosji operuje kilka wielkich firm, tylko częściowo kontrolowanych przez państwo i z pewnym udziałem kapitału zagranicznego, o tyle produkcja gazu zdomi-

9. PricewaterhouseCoopers, *Hard landing. Report on transformation*, Forum Ekonomiczne Krynica, Warszawa 2009.

10. *Ibidem*.

nowana jest przez państwowego giganta Gazprom. Czyni to z eksportu ropy i gazu wygodne narzędzie prowadzenia polityki imperialnej. Z drugiej strony, efektem tego jest również niedoinwestowanie sektora energetycznego, którego zyski częściowo zabiera państwo, a część jest transferowana za granicę<sup>11</sup>.

W sumie więc należy stwierdzić, że Federacji Rosyjskiej nie tylko nie udało się zmodernizować struktury gospodarki, zwiększyć konkurencyjności sektorów niesurowcowych i ograniczyć skali uzależnienia od eksportu surowców, ale wręcz odwrotnie – w latach 2000–2013 niekorzystne cechy strukturalne uległy pogłębieniu, mimo wyjątkowo korzystnego kształtowania się koniunktury zewnętrznej. Zagrożeniem dla dalszego rozwoju mogą być nie tylko zachodnie sankcje, które wystraszyłyby inwestorów i uniemożliwiły dalszy rozwój eksportu surowców energetycznych. Większe ryzyko tkwi gdzie indziej – w zmianach technologicznych na rynku gazu i ropy. Odbývającą się właśnie w USA rewolucja łupkowa oznacza, że kraj ten za kilka lat stanie się eksporterem energii. Rozwój transportu skroplonego gazu (LNG) może uwolnić odbiorców od przywiązania do kosztownych rurociągów. Świat się zmienia tak szybko, że gdyby tylko prezydent USA rzeczywiście chciał wyrządzić Rosji ogromne szkody, wystarczyłoby, by rzucił na rynek część amerykańskich zasobów ropy, z miejsca radykalnie zbijając ceny, albo żeby otworzył dla Europy amerykański rynek gazu i ropy z łupków.

Jakie wnioski płyną stąd dla Polski, w szczególności w sytuacji, w której Rosja zaczęła w ostatnim czasie w agresywny sposób wykorzystywać swoje gospodarcze atuty do wzmocnienia pozycji geostrategicznej?

Przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę na liczne różnice między wynikiem transformacji gospodarczej w Polsce i Rosji<sup>12</sup>. Najważniejsze to:

- Typ kapitalizmu: w odróżnieniu od rosyjskiego kapitalizmu oligarchicznego, w Polsce udało się przeprowadzić prywatyzację w sposób bardziej uporządkowany, unikając największych błędów, które można było popełnić – prywatyzacji fikcyjnej, a co jeszcze ważniejsze, prywatyzacji oligarchicznej. W ślad za tym w Polsce nie nastąpiły tak wielkie jak w Rosji zmiany w strukturze podziału dochodów.

---

11. US Energy Information Administration, *Russia*, 2014 (wejście na stronę: 21.09.2014).

12. Por. A. Åslund, *The Polish Transition in a Comparative Perspective*, „Zeszyty BRE Bank-CASE”, Warszawa 2014 (w druku); W. M. Orłowski, *W pogoni za straconym czasem. Wzrost gospodarczy w Europie Środkowo-Wschodniej 1950–2030*, PWE, Warszawa 2010.

- Charakter i rola państwa: państwo polskie, choć dalekie od ideału w swoim funkcjonowaniu, w większym stopniu zapewnia wypełnianie podstawowych funkcji wobec gospodarki (m.in. sądownictwo, bezpieczeństwo, zabezpieczenie społeczne); państwo rosyjskie koncentruje się w większym stopniu na działaniach w sferze imperialnej.
- Integracja z gospodarką światową: polska gospodarka zintegrowała się z gospodarką światową, zwiększając konkurencyjność i wchodząc do globalnego łańcucha produkcji; gospodarka rosyjska swoje więzi ze światem w znacznej mierze ograniczyła do eksportu surowców.
- Struktura gospodarki: polska gospodarka ma strukturę typową dla gospodarek na średnim stopniu rozwoju, z przemysłem przetwórczym jako motorem wzrostu wydajności, eksportu i produkcji; gospodarka rosyjska ma specyficzną strukturę, w której dominują sektory surowcowe.
- Mechanizmy wzrostu: w Polsce mamy do czynienia przede wszystkim ze wzrostem spowodowanym inwestycjami w kapitał fizyczny i ludzki oraz absorpcją nowych technologii (głównie z importu), a obecnie w dyskusjach wskazuje się na konieczność oparcia wzrostu w większym stopniu na wykorzystaniu wiedzy i innowacji; w Rosji głównym mechanizmem wzrostu jest zwiększanie dochodów z eksportu surowców.

Z kolei po stronie podobieństw można w obu krajach zauważyć: niedostatek oszczędności wobec potrzeb finansowych (w Polsce uzupełniany jednak inwestycjami zagranicznymi), generalną słabość instytucji publicznych i niesatysfakcjonujące miejsce w globalnym łańcuchu wartości.

W takiej sytuacji, biorąc pod uwagę powyższą listę różnic i podobieństw, zwiększenie bezpieczeństwa Polski w relacjach z Rosją wymaga podejmowania działań w następujących dziedzinach:

- reform instytucji publicznych, usprawniających funkcjonowanie polskiej gospodarki i polskiego państwa (w tym również w sferze obronności),

- dalszego rozwoju gospodarczego, bazującego w większym stopniu na innowacjach i przedsiębiorczości (awans w globalnym łańcuchu wartości) oraz na krajowych oszczędnościach i ekspansji krajowych firm,
- zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego, co oznacza, po pierwsze, bezpieczeństwo rozumiane w sposób klasyczny, a więc zabezpieczenie kraju przed możliwością znaczącego zakłócenia dostaw (z jakichkolwiek przyczyn, również politycznych). Drugie znaczenie bezpieczeństwa energetycznego ma wymiar ekonomiczny. Jest to zdolność do zapewnienia krajowi dostaw energii za umiarkowaną cenę, pomagającą utrzymać konkurencyjność gospodarczą. Oba cele dają się ze sobą zazwyczaj połączyć długookresowo, ale koszty mogą pojawić się w krótkim okresie,
- dalszej integracji europejskiej, w tym zapewnienia pełnego uczestnictwa Polski w procesie podejmowania najważniejszych decyzji w Unii i pozostania w obszarze „jądra” procesów integracyjnych. Należy zadać sobie pytanie, czy cel ten da się osiągnąć bez stosunkowo szybkiego wprowadzenia euro.

## **Literatura:**

- Åslund A., *The Polish Transition in a Comparative Perspective*, „Zeszyty BRE Bank-CASE”, Warszawa 2014 (w druku).
- CIA, *The World Factbook*, 2014, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook> [dostęp: 20.09.2014].
- Gajdar J., *Anomalie wzrostu gospodarczego*, CASE, Warszawa 1999.
- Gregory P., Lazarev V., *Structural Change in Russian Transition*, Yale University Economic Growth Center Discussion Paper nr 896, 2004.
- Kuźniar R., *Pozimnowojenne dwudziestolecie 1989–2019. Stosunki międzynarodowe na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011.
- Orłowski W. M., *Świat do przeróbki*, Agora, Warszawa 2011.

- Orłowski W. M., *W pogoni za straconym czasem. Wzrost gospodarczy w Europie Środkowo-Wschodniej 1950–2030*, PWE, Warszawa 2010.
- Pipes R., *Rosja carów*, Wydawnictwo Magnum, Warszawa 2005.
- PricewaterhouseCoopers, *Hard landing. Report on transformation*, Forum Ekonomiczne Krynica, Warszawa 2009.
- Tsygankov A., *Preserving Influence in a Changing World: Russia's Grand Strategy*, *Problems of Post-Communism*, Vol. 58, No. 1, March–April 2011.
- US Energy Information Administration, *Russia*, 2014 [dostęp: 21.09.2014].





RYSZARD PETRU

*Przewodniczący Towarzystwa Ekonomistów Polskich*

---

## KRYZYS FINANSOWY – WIĘKSZA WOLNOŚĆ GOSPODARCZA CZY WIĘCEJ PAŃSTWA?

Mam dużą chęć polemizowania z niektórymi wypowiedziami. W pełni zgadzam się z przekazem prof. Orłowskiego dotyczącym ryzyk czyhających w Rosji. Dlatego też pozwolę się z profesorem Grosse nie zgodzić – na zasadzie intelektualnej polemiki – że jakoby Europa była słaba, a Rosja silna. Akurat Europa była słaba trzy lata temu, dzisiaj jest w dużo lepszej sytuacji, niż by nam się mogło wydawać. Szczególnie ta najważniejsza część Europy, czyli Niemcy, ale dodałbym do tego również Wielką Brytanię. Natomiast działania Rosji na Ukrainie należy raczej traktować jako przejaw słabości. Do tego dodałbym ważne porównanie pokazujące, czym się różni dzisiejsza Rosja od Polski. W Rosji 80 proc. PKB tworzą firmy oligarchiczne, a 20 proc. małe i średnie przedsiębiorstwa. W Polsce jest odwrotnie – 80 proc. PKB tworzą małe i średnie przedsiębiorstwa, a 20 proc. wielkie i duże (i to nie oligarchiczne). Po drugie, współczynnik Giniego, mówiący o zróżnicowaniu dochodów, jednoznacznie wskazuje na to, że Rosja jest w czołówce krajów, gdzie te zróżnicowania są najwyższe, pomimo tego, że ma bardzo duży udział państwa w gospodarce. Dochód na głowę mieszkańca w Rosji rozkłada się bardzo nierównomiernie, co rodzi ryzyko przyszłej eksplozji

społecznej. Tej, której – jak rozumiem – Putin stara się zapobiec poprzez działania na Ukrainie.

W kontekście dyskusji o wolności dobrze było zwrócić uwagę na to, że zbyt często politycy i komentatorzy nie odróżniają przyczyn od skutków. Dla przykładu, przyczyną ostatniego kryzysu były niewłaściwe i nadmierne interwencje państw. Wymienię cztery czynniki. Po pierwsze: zbyt niskie stopy procentowe w USA, po drugie: niewłaściwe regulacje. Regulacje bankowe Bazylea II powodowały, że bankom opłacało się udzielać dużo kredytów hipotecznych i wypychać je poza bilans bankowy. To z kolei doprowadzało do sytuacji, że banki były niby zdrowe, a obok banków skumulowane było całe ryzyko. Punkt trzeci, polityka mieszkaniowa, której celem było doprowadzenie do sytuacji, w której każdy ma mieszkanie. W efekcie mieszkania otrzymywały osoby, których nie było na nie stać. I po czwarte, polityka Europejskiego Banku Centralnego, która traktowała greckie obligacje tak samo jak niemieckie. To powodowało, że Grekom pieniądze pożyczano. Rynek bowiem reaguje na bodźce w sposób rynkowy, tzn. gdy widzi, że są niskie stopy, to szuka innych instrumentów do inwestowania i nie oszczędza. Jeżeli zachęca się do udzielania kredytów hipotecznych i wypycha je poza bilans banków, to się dzieje. Zbyt nachalna polityka mieszkaniowa powoduje, że wszyscy pożyczają, bo taka jest polityka państwa. A Grecy mogli się w nieskończoność zadłużać, bo wydawało się, że za nimi stoi Europejski Bank Centralny. Nie chcę przez to powiedzieć – chcę być dobrze zrozumiany – że państwo jest złe. Państwo jest potrzebne do tego, żeby tworzyć takie regulacje, aby rynek działał dobrze. Czyli chodzi tylko o to, żeby stworzyć dobre reguły gry i chronić najuboższych czy tych, którzy sobie nie mogą poradzić, i pilnować zasad rynkowych. Ale państwo nie może zastępować rynku.

Wracając do Rosji: po pierwsze, nie ma tam pełnego rynku; po drugie, państwo zastępuje rynek; po trzecie, narzuca sytuację monopolistyczną. Suma tych działań w dłuższym czasie zawsze prowadzi do eksplozji. Tylko nigdy nie wiemy, kiedy to nastąpi. Oczywiście rynek popełnia błędy, nie jest doskonały. Ma swe słabości, choćby taką maksymalizację zysków w krótkim czasie. To zawsze było problemem i to regulacje państwa powinny doprowadzić do tego, żeby tego typu zachowania minimalizować albo wydłużać

horyzont czasowy. Ale jeżeli będziemy mylić przyczyny i skutki, to efekt będzie taki, że jak widzimy, na przykład, że w banku jest kryzys, to będziemy starać się szukać nowej regulacji bankowej. Proszę zauważyć, że banki akurat były najbardziej regulowanym rynkiem ze wszystkich rynków, gdy wybuchł kryzys. Wniosek z tego jest taki, że nie trzeba dużo regulować, tylko regulować skutecznie, sensownie, w taki sposób, żeby nie prowadzić do wynaturzeń. W związku z tym konkluzje chyba są takie, że państwa w gospodarce powinno być tyle, żeby bezpiecznie mogły funkcjonować reguły gry, państwo nie może zastępować rynku. Mam na przykład wątpliwości co do polityki prowadzonej ostatnio przez BGK w zakresie mieszkań pod wynajem – tę samą funkcję mógłby spełnić rynek. W Polsce są pieniądze, żeby budować mieszkania na wynajem, tylko że muszą się zmienić reguły gry, nie może być tak duża ochrona lokatorów jak obecnie, bo nikomu się nie opłaca budować. To jest doskonały przykład, że jak państwo za dużo robi albo wchodzi w obszary, w które nie powinno wchodzić, to powstają wtedy automatycznie wynaturzenia, których moim zdaniem powinno być jak najmniej. Interwencje państwa w gospodarce są dopuszczalne, ale dobrze, kiedy one mają określony czas i kiedy są punktowe. Takie okresy kryzysowe są tym właśnie argumentem, miejscem, momentem, kiedy państwo może wkraczać, ale ważne, żeby właśnie to funkcjonowało przez określony czas, żeby było wiadomo, po co to robi i żeby państwo się wycofało po to, aby rynek po jakimś czasie działał.

Jestem optymistą, jeżeli chodzi o Europę. W Europie co prawda zbyt powoli się wszystko zmienia. Ważne jest, aby wprowadzić zasadę odpowiedzialności i o to, żeby nie było hazardu moralnego, tzn. żeby każdy jednak odpowiadał za siebie. Ostatnio miałem przyjemność być na konferencji, gdzie występował były premier Grecji Papandreu. Jego wystąpienie w sposób jednoznaczny obrazowało problem Grecji z roku 2010. Były premier w ogóle nie uważał, że Grecy są czemuś winni, on cały czas miał pretensje do Europy, że nie pomaga.

Wracając do pytania, czy polski model rozwoju jest lepszy czy rosyjski, odpowiedź wydaje się oczywista. Trudno przewidywać przyszłość, ale ja obstawiałbym, że ceny surowców będą niższe w przyszłości niż wyższe, m.in.

ze względu na wielką rewolucję technologiczną, która nastąpiła w ciągu tak krótkiego czasu w USA. Ameryka zyskała na przewadze konkurencyjnej. Po drugie, Rosja nie jest już przewidywalnym partnerem. Jej nieprzewidywalność powoduje, że musimy jednak myśleć bardziej o polityce przewidywalnej, a to oznacza też presję na spadek cen. Po trzecie, jestem przekonany, że świat będzie działał przeciwko wszelkim kartelom, a jeżeli tak, to ten model oparty na cenach surowców jest po prostu nie do utrzymania. Nie wiem, co się wydarzy w Rosji w długiej perspektywie czasowej, ale nierówności, system oligarchiczny, oparcie na ropie, to jest raczej XIX wiek albo początek XX wieku, ale na pewno nie wiek XXI. Co do Europy – jestem optymistą: sprawy idą zbyt powoli, jak powiedziałem, jednak w dobrym kierunku, jednak ta dalsza sensowna integracja, umowa handlowa ze Stanami Zjednoczonymi – to wszystko pokazuje, że świat, pomimo retoryki socjalnej, podąża w kierunku wariantu większego rynku. Wymownym przykładem jest umowa handlowa pomiędzy USA a Europą. Chodzi bowiem nie tylko o to, aby znieść cła, ale przede wszystkim wszelkie ograniczenia w handlu. A to oznacza większą konkurencję, niższe ceny i lepsze perspektywy dla wszystkich, w długim okresie.



ANDRZEJ ZDEBSKI

*Adwokat*

*Prezydent Izby Przemysłowo-Handlowej w Krakowie*

---

## CZY PAŃSTWO POLSKIE POTRZEBUJE SAMORZĄDU GOSPODARCZEGO?

Dwadzieścia pięć lat nowej, wolnej Polski daje asumpt do ocen i podsumowań, na ile nowa Polska stała się krajem nie tylko wolnym, ale i samorządnym przez emanację jej obywateli, skupione w różnego rodzaju samorządach. Bez samorządności trudno sobie wyobrazić dobre zarządzanie i administrowanie państwem. Warto tu przytoczyć chyba najprostszą definicję samorządu autorstwa Ryszarda Tupina: „Najogólniej mówiąc, samorząd oznacza udział obywateli w wykonywaniu zadań życia zbiorowego jako zdecentralizowanej administracji publicznej”<sup>1</sup>.

Ta zdecentralizowana administracja publiczna z udziałem obywateli może przyjmować formy samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo), samorządu zawodowego (izby adwokackie, izby lekarskie, izby aptekarskie) i samorządu gospodarczego (izby gospodarcze, izby przemysłowo-handlowe, izby rzemieślnicze). Znowu posłużę się cytatem z R. Tupina:

---

1. R. Tupin, *Trzecia sfera samorządności*, „Rzeczpospolita”, nr 70, 23.03.1989, s. 16.

„Wymienione trzy podstawowe formy odróżniają się charakterem więzi łączących członków samorządu (odpowiednio: terytorialna, zawodowa, gospodarcza). Zainteresowani tworzą związki, czyli grupy oparte na wspólnocie interesów, uznanych przez ustawę, ustawa nadaje tym związkom osobowość prawną, skuteczną zarówno w sferze prawa publicznego (imperium), jak i prywatnego (zdolność cywilno-prawna). Dzięki nadaniu przez ustawę biwalentnej (tzn. dwojakiej) osobowości prawnej ciała samorządowe zostają wyposażone we władzę (stają się korporacjami prawa publicznego)”<sup>2</sup>.

Tak więc, aby organizacje mogły być uważane za organizacje samorządu (w tym gospodarczego), muszą stać się poprzez umocowanie prawne (ustawowe) korporacjami prawa publicznego. Jeśli nie mają takiego statusu, nie mogą być uważane za samorząd, ale tylko za organizacje, dobrowolne związki różnych podmiotów będące instytucjami prawa prywatnego.

Nowa III Rzeczpospolita opiera ustrój państwa w sferze samorządności (w rozumieniu uwag powyżej) na samorządzie terytorialnym i na samorządzie zawodowym.

Konstytucja RP z 1997 roku wymienia trzy rodzaje samorządów: samorząd terytorialny (art. 15 i 16 konstytucji RP), samorząd zawodowy (art. 17, ust. 1 konstytucji RP) oraz inne nienazwane wprost rodzaje samorządu (art. 17, ust. 2 konstytucji RP). A więc obowiązująca konstytucja RP nie odnosi się i nie reguluje wprost jedynie samorządu gospodarczego, zaś nazwa „samorząd gospodarczy” użyta jest w konstytucji jeden raz w art. 61 ust. 1 (artykuł mówiący o prawie uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej i o osobach pełniących funkcje publiczne)<sup>3</sup>. Tu znowu posłużę się cytatem:

„Wprawdzie przytoczona treść regulacji konstytucyjnej [chodzi o art. 15, 16 i 17 konstytucji – moja uwaga] wyraźnie wskazuje, że ustawodawca nie nazwał innych rodzajów samorządu mianem samorządu gospodarczego, to jednak

2. *Ibidem*.

3. Art. 61 ust. 1: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”.

w doktrynie prawa powszechnie się przyznaje, że owymi »innymi rodzajami samorządów« jest właśnie samorząd gospodarczy lub specjalny<sup>4</sup>.

Idea samorządności, przekształcenia Polski w kraj samorządnie zarządzanych regionów, zdała na pewno egzamin jako kierunek właściwego zarządzania regionami. Samorząd terytorialny trwale wpisał się jako sprawna formuła zarządzania państwem i realizacji celów, zmierzając do najbardziej efektywnego rozwoju regionów oraz społeczności lokalnych, choć nie ustały dyskusje, czy podział terytorialny kraju na ponad 3 tys. gmin, ponad 300 powiatów i 16 województw jest najbardziej uzasadniony ekonomicznie i organizacyjnie.

Samorzady zawodowe lekarzy, prawników, architektów oraz innych zawodów, które działają w Polsce, są istotnym elementem budowania silnych, profesjonalnych środowisk skupiających szczególne grupy zawodowe, do jakich należą zawody zaufania publicznego. W tym przypadku też rozwija się po dwudziestu pięciu latach dyskusja, ile zawodów i ile korporacji zawodowych powinno posiadać prawo do określania statusu zawodowego i dopuszczania do zawodu w kontekście wolnego dostępu do rynku pracy.

W dzisiejszym państwie polskim nie kwestionuje się więc roli i znaczenia zarówno samorządów terytorialnych, jak i zawodowych jako istotnych podmiotów spoza administracji publicznej uczestniczących w administrowaniu państwem i wykonywaniu zadań publicznych. Jedyne forma i rola podmiotów prowadzących działalność gospodarczą nie została jasno określona w procesie administrowania państwem. Warto jednak tu wspomnieć, że:

„Uczestnictwo przedsiębiorcy w obrocie gospodarczym to cenne źródło wiadomości o samej gospodarce i mechanizmach nią rządzących. Wiedza przedsiębiorców może stanowić jeden z istotnych czynników prawidłowego ukształtowania regulacji normatywnych, a to stanowi impuls do tworzenia organizacji przedsiębiorców reprezentujących swych członków i interesy danej gałęzi gospodarki. Przedsiębiorcy zwiększają tym sposobem swoje możliwości wpływu na ustawodawcę. Następuje więc połączenie dwóch odrębnych celów: z jednej strony organy władzy publicznej, kreując system prawny adekwatny do istniejących stosunków gospodarczych, potrzebują niezbędnej wiedzy

---

4. K. Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2014, s. 93.

od uczestników wymiany gospodarczej (przedsiębiorców), z drugiej przedsiębiorcy mogą skuteczniej wyrażać swoje stanowisko poprzez reprezentujące ich organizacje”<sup>5</sup>.

Jakże trafna to opinia Kazimierza Bandarzewskiego, po co nowoczesnemu państwu potrzebna jest w jego zarządzaniu partycypacja przedsiębiorców zrzeszonych w odpowiednich, właściwie umocowanych, ze ściśle określoną rolą w tym zarządzaniu, organizacjach. W nowej wolnej Polsce nie udało się jak dotychczas właściwie określić, poprzez odpowiednie ustawowe zapisy, zamierzone przez ustawodawcę (państwo), miejsca i roli organizacji przedsiębiorców w odpowiedzialnym i skutecznym współzarządzaniu i administrowaniu państwem.

Polska ma bogate tradycje organizowania i zrzeszania się przedsiębiorców. Pierwszymi tego typu organizacjami były organizacje zrzeszające kupców i rzemieślników. Początek dały cechy, których celem była ochrona interesów danej grupy zawodowej. Najwcześniej powstały cechy rzeźników, piekarzy i szewców – prawdopodobnie między 1241 a 1257 rokiem<sup>6</sup>. Od XIV wieku zaczynają też powstawać w Polsce organizacje kupieckie noszące różne nazwy (gildie, bractwa kupieckie, kongregacje). Najstarsza kongregacja kupiecka została założona w Krakowie 25 lutego 1410 roku pod nazwą Kongregacja Kupiecka Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa<sup>7</sup>. Kongregacja skupiała najbogatszych krakowskich kupców handlujących głównie miedzią, ołowiem i sukniem. Przynależność do kongregacji była, co może dziwić, obowiązkowa, a jej celem było dbanie o interesy kupieckie i ich obrona<sup>8</sup>.

Kupcy też założyli pierwszą organizację samorządową, protoplastkę izb przemysłowo-handlowych, w Marsylii w 1599 roku – pod nazwą Rada dla Strzeżenia Spraw Handlowych. Właściwie decyzję podjęła Rada Miasta Marsylii, powołując niektórych ze swoich radnych na funkcje tzw. radców handlowych odpowiedzialnych za wzrost dobrobytu miasta<sup>9</sup>. Jak się wska-

5. *Ibidem*, s. 11.

6. *Ibidem*, s. 25.

7. E. Wygonik-Barzyk, *Krakowska Kongregacja Kupiecka, 600 lat istnienia*, UMK, Kraków 2009, s. 12 i nast.

8. *Ibidem*, s. 14 in.

9. *The French Chambras of Commerce and Industry*, Editions Montchrestian 1989, s. 4.



zuje, w ten sposób określona została filozofia izb handlowych<sup>10</sup>. Henryk IV nadał oficjalną rangę izbom handlowym i korzystał z nich, domagając się od radnych izb rekomendacji dla ożywienia gospodarki królestwa. Tak narodziła się pierwotna, tradycyjna funkcja izb – konsultacje. Ludwik XIV dekretem z 1701 roku utworzył dziesięć izb handlowych w całej Francji. Powołał też Radę Handlu, którą kierowali Colbert i później Pontchartrain, a jej celem było przedstawienie królowi propozycji służących rozwojowi handlu we Francji i poza królestwem<sup>11</sup>. Tak więc to Francja i jej władcy dali początek izbom handlowym i przemysłowym, określając ich podstawową misję – wspieranie poprzez doradztwo i rekomendacje handlu i gospodarki dla wzrostu dobrobytu państwa.

Przypominam początki powstania izb handlowych, aby ukazać powody i cele, dla jakich zostały powołane, bowiem ich rola współcześnie prawie się nie zmieniła, a jedynie została wzbogacona w związku z rozwojem gospodarczym państw, głównie w Europie.

W Polsce za pierwszą izbę handlową uważa się założoną w Gdańsku w 1749 roku Izbę Handlową Collegium Commerciale. Za pierwsze regulacje wprowadzające samorząd gospodarczy uważa się zaś dekret Fryderyka Augusta z 16 marca 1809 roku<sup>12</sup>. Na mocy dekretu utworzono dwuszczeblowy system rad handlowych o charakterze przymusowym, uważany w istocie za system izb handlowych<sup>13</sup>. Zadaniem tych rad działających w dziesięciu miastach (między innymi Warszawie, Poznaniu, Bydgoszczy) było informowanie rządu w sprawach handlu, przemysłu i rzemiosła oraz składanie w tym zakresie wniosków<sup>14</sup>. Od 1817 roku zaczęły powstawać, na mocy dekretu, izby handlowe, rękodzielnicze, które miały charakter przymusowy. Księstwo Warszawskie i później zabór rosyjski dały początek regulacjom konstytuującym organizacje, jak dzisiaj można powiedzieć, przedsiębiorców. Niemniej jednak to w zaborze austriackim i pruskim powstały pierwsze na ziemiach polskich izby przemysłowo-handlowe będące rzeczywistym poprzedni-

---

10. *Ibidem*.

11. *Ibidem*.

12. K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 40.

13. *Ibidem*.

14. *Ibidem*.

kiem współczesnego samorządu gospodarczego. Pierwszą tego typu izbą przemysłowo-handlową była założona na mocy rozporządzenia Ministra Handlu Cesarstwa Austriackiego zatwierdzonego przez Najjaśniejszego Pana najwyższym postanowieniem z dnia 18.03.1850 roku Izba Handlowa i Przemysłowa w Krakowie<sup>15</sup>.

Izba w Krakowie, której zebranie założycielskie odbyło się 14 listopada 1850 roku, była „organem, przez który stan handlowy i przemysłowy wyjawia swe życzenia ministerstwu handlu i ustanowienie tego ostatniego pod względem podniesienia obrotów handlowo-przemysłowych wspiera”<sup>16</sup>. W zaborze pruskim odpowiednie ustawodawstwo o izbach handlowych zostało uchwalone w latach 1848 i 1849, a pierwsza izba przemysłowo-handlowa na tym obszarze została utworzona w 1851 roku w Poznaniu<sup>17</sup>.

Organizacje przedsiębiorców w okresie zaborów przyczyniły się do rozwoju przemysłu i przedsiębiorczości na tych obszarach, co w konsekwencji miało wpływ na poprawę warunków życia niezbyt zamożnych w tym czasie obszarów, szczególnie Galicji<sup>18</sup>. Izby były też inicjatorem uruchamiania i powoływania instytucji niezbędnych do rozwoju gospodarki i przedsiębiorczości, jak banki, różnego rodzaju giełdy czy też szkoły zawodowe i handlowe. Po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku działalność izb przemysłowo-handlowych została uregulowana Rozporządzeniem Prezydenta RP z 15 lipca 1927 roku. Stosownie do zapisów rozporządzenia celem izb była stała reprezentacja interesów gospodarczych przemysłu i handlu, obejmujących wszystkie gałęzie gospodarki z wyjątkiem rzemiosła i rolnictwa. W tym miejscu należy przypomnieć, że organizacje rzemieślnicze i kupieckie od końca XIX wieku zaczęły tworzyć organizacje zrzeszeniowe, izby rzemieślnicze, zrzeszające cechy. W Krakowie w 1907 roku powstała Krakowska Izba Rękodzielnicza zrzeszająca 26 cechów<sup>19</sup>. „Izby rzemieślnicze stały się instytucjami samo-

15. L. Zachuta, A. Zdebski, *Izba Przemysłowo-Handlowa w Krakowie 1850–2000*, Kraków 2000, s. 27.

16. M. Ziomek, *Życie gospodarcze w okręgu Krakowskiej Izby Przemysłowo-Handlowej w Krakowie 1850–1930*, Kraków 1930, s. 118.

17. K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 42.

18. Szerzej na ten temat: T. Kargol, *Izba Przemysłowo-Handlowa w Krakowie w latach 1850–1939*, Kraków 2003; a także: L. Zachuta, A. Zdebski, *op. cit.*, s. 26.

19. K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 26.

rzędu gospodarczego i osobami prawa publicznego, których celem była stała reprezentacja gospodarczych i zawodowych interesów rzemiosła<sup>20</sup>.

Zrzeszenie organizacji kupieckich nastąpiło dopiero w 1925 roku, kiedy w Grudziądzu powołano Naczelną Radę Zrzeszeń Kupiectwa Polskiego<sup>21</sup>. „Organizacje te stanowiły odrębne osoby prawa prywatnego”<sup>22</sup>.

Rozporządzenie Prezydenta RP z 1927 roku tworzyło sieć izb przemysłowo-handlowych działających w ściśle określonych geograficznie okręgach. Decyzje dotyczące powołania izb, a także nadzór nad nimi sprawował Minister Przemysłu i Handlu. Izby miały szeroki zakres działania i stanowiły z mocy rozporządzenia osoby prawa publicznego i instytucje samorządu gospodarczego<sup>23</sup>. Wybory członków do izb miały charakter powszechny, a finansowane były z dodatku do podatku przemysłowego oraz dochodów własnych. Rozporządzenie Prezydenta RP było podstawą prawną do działania izb przemysłowo-handlowych do czasu ich rozwiązania z dniem 30 marca 1950 roku na podstawie Ustawy o Centralnym Urzędzie Drobnej Wytwórczości. Mienie izb stało się własnością Skarbu Państwa i było przekazywane różnym organom i instytucjom PRL-u. Niektóre zadania zaś przejęły zrzeszenia przemysłu prywatnego i zrzeszenia kupieckie (zrzeszenie prywatnego handlu i usług)<sup>24</sup>. Obraz organizacji reprezentujących prawa prowadzących działalność gospodarczą uzupełniły izby rolnicze, które powstawały od końca XIX wieku, a ich podstawowym zadaniem była obrona interesów rolnictwa i leśnictwa, popieranie postępu technicznego i poziomu zawodowego w rolnictwie. Celem działania samorządu rolniczego działającego na mocy rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 roku było organizowanie zawodu rolniczego dla współdziałania z administracją publiczną w dziedzinie rolnictwa<sup>25</sup>. Izby te zostały zlikwidowane w 1946 roku.

Zdaniem cytowanego wielokrotnie Kazimierza Bandarzewskiego polska organizacja samorządu gospodarczego z okresu dwudziestolecia międzywo-

---

20. *Ibidem*.

21. *Ibidem*, s. 54.

22. *Ibidem*.

23. *Ibidem*, s. 42 in.

24. *Ibidem*, s. 48.

25. *Ibidem*, s. 59.

jennego bazowała na rozwiązaniach innych państw zachodnich, szczególnie Niemiec i Francji, a charakteryzowało ją:

- obligatoryjne członkostwo przedsiębiorców,
- podmiotowość publiczno-prawna i szeroki wachlarz zadań publicznych wykonywanych samodzielnie lub wspólnie z innymi organami administracji publicznej, a w szczególności przysługiwało im prawo do opiniowania aktów prawnych, wyznaczanie osób pełniących określone funkcje (np. rzeczoznawców, maklerów itp.), wykonywanie zadań z zakresu kształcenia, szkolnictwa zawodowego,
- możliwość *ex lege* wyrażania poglądów przedsiębiorców z danego obszaru gospodarki i występowanie z wnioskami dotyczącymi propozycji wprowadzenia określonych regulacji prawnych,
- posiadanie rozbudowanej struktury organizacyjnej, co najmniej dwuszczeblowej, oraz uprawnień korporacyjnych wraz z wykonywaniem nadzoru nad organami samorządowymi niższego szczebla,
- podleganie ścisłemu nadzorowi naczelnych organów administracji rządowej, obejmującemu zarówno nadzór weryfikacyjny, jak i prewencyjny, także wpływ na obsadę organów tych organizacji<sup>26</sup>.

Obok samorządu gospodarczego działały organizacje dobrowolne w zakresie handlu i rolnictwa, współdziałające z tym samorządem.

Przedstawiłem dość obszerną, choć jak się wydaje w skondensowanej formie, historię powstawania organizacji przedsiębiorców, różne ich rodzaje, zależnie od tego, jakie grupy przedsiębiorców zrzeszały, a także strukturę tych organizacji w okresie dwudziestolecia międzywojennego, aby pokazać, jakie miały one w różnych okresach dziejów znaczenie dla prawidłowego rozwoju gospodarczego państw i obszarów, na których działały. Szczególne znaczenie ma tu zaprezentowana organizacja przedsiębiorców, ich samorząd gospodarczy w okresie międzywojennym, bo była to struktura dojrzała organizacyjnie i efektywnie wspierająca administrację państwa w tym okresie.

26. *Ibidem*, s. 65 in.

Zresztą znaczenie i rolę tego samorządu podkreślały zapisy Konstytucji RP, zarówno tej z 17 marca 1921 roku, jak i tej z 23 kwietnia 1935 roku<sup>27</sup>.

Przez prawie pięćdziesiąt lat, po likwidacji izb przemysłowo-handlowych w 1950 roku, organizacje przedsiębiorców, którym pozwolono na działalność, mogły działać jedynie w sektorze rzemiosła, drobnej przedsiębiorczości (izby rzemieślnicze, zrzeszenie prywatnego handlu i usług) i były całkowicie kontrolowane, a także podległe aparatowi władzy państwowej. W 1949 roku utworzono też na potrzeby obrotu gospodarczego z zagranicą (zresztą jako podmiot prawa publicznego powołany mocą ustawy) Polską Izbę Handlu Zagranicznego.

O powrocie do tradycji samorządu gospodarczego dwudziestolecia międzywojennego zaczęto mówić dopiero w drugiej połowie lat 80. XX wieku. Co może dzisiaj budzić zdziwienie, zalecenie rozpatrzenia sprawy reaktywacji izb gospodarczych znalazło się wśród wniosków z narady poznańskiej aktywu PZPR z czerwca 1985 roku<sup>28</sup>. W maju 1987 roku Zespół II Rządowej Komisji Reformy Gospodarczej przedstawił materiał zatytułowany *Analiza celowości powołania izb gospodarczych w Polsce oraz kierunki ewentualnych rozwiązań formalno-prawnych*, a także przygotował projekt ustawy o izbach gospodarczych.

„Podstawową przesłanką leżącą u podstaw podjęcia prac nad projektem jest uznanie potrzeby organizowania się samorządnych przedsiębiorców dla artykułowania wspólnych interesów gospodarczych, samopomocy, w szczególności w zakresie wszechstronnej informacji gospodarczej i postępu naukowo-technicznego, a także współpraca z organami administracji państwowej”<sup>29</sup>.

Projekt zakładał oparcie struktury terytorialnej izb na dziewięciu wyrażnie określonych makroregionach gospodarczych (woj. miejskie-krakowskie należało do regionu południowo-wschodniego wraz z województwem kieleckim, przemyskim, rzeszowskim, tarnobrzeskim). Opcjonalnie zakładał

27. Art. 68 Konstytucji RP z 17.03.1921 nakładał na ustawodawcę obowiązek utworzenia niezależnego od samorządu terytorialnego samorządu gospodarczego; Art. 72 ust. 2 Konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 stwierdzał, że samorząd gospodarczy jest częścią administracji państwowej na równi z administracją rządową i samorządem terytorialnym (K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 88 i n.)

28. *Propozycje w sprawie izb gospodarczych, Reforma gospodarcza*, dodatek, „Rzeczpospolita” nr 115 z dn. 22.10.1987, s. 2.

29. *Ibidem*.

w wariantcie I obligatoryjną przynależność do izb, a w wariantcie II przyjęcie do izb na wniosek zainteresowanej jednostki (Art. 10). Izby oraz ich związki miały posiadać osobowość prawną. Finansowanie izb miało pochodzić między innymi z dotacji budżetowej na finansowanie zadań zleconych, wpływów ze składek, z wyodrębnionej działalności gospodarczej (Art. 30 Projektu). Nadzór nad izbami miała sprawować Rada Państwa lub Prezes Rady Ministrów (Art. 3 Projektu)<sup>30</sup>. W Krakowie inicjatywa reaktywowania Izby Przemysłowo-Handlowej wyszła w latach 1988–1989 z kręgów Krakowskiego Towarzystwa Przemysłowego, a w marcu 1989 roku wystąpił z podobną inicjatywą Komitet Krakowski PZPR<sup>31</sup>.

Rok 1989 stanowił czas przełomowy dla możliwości tworzenia organizacji przedsiębiorców. Ostatni Sejm PRL-u na ostatnim 50. swoim posiedzeniu w ostatnim głosowaniu w dniu 30 maja 1989 roku uchwalił Ustawę o izbach gospodarczych i Ustawę o samorządzie zawodowym podmiotów gospodarczych<sup>32</sup>. Wcześniej, 23 marca 1989 roku, została uchwalona Ustawa o rzemiośle. Te trzy ustawy ze schyłku PRL-u stały się podstawą prawną do działania po dzień dzisiejszy (z niewielkimi zmianami) organizacji przedsiębiorców, które w dwóch z tych ustaw: o rzemiośle i o izbach gospodarczych, uzyskały miano samorządu gospodarczego<sup>33</sup>.

Inne organizacje mogą tworzyć pracodawcy na mocy Ustawy z 23 maja 1991 roku. Stosownie do brzmienia przepisów tej ustawy, pracodawcy (pracodawcą jest podmiot, o którym mowa w Art. 3 Kodeksu Pracy) mają prawo tworzyć związki według swojego uznania, które są samorządne i niezależne w swej działalności statutowej od organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz innych organizacji (odpowiednio Art. 1 i 3 Ustawy). Podstawowym zadaniem związków pracodawców jest ochrona praw i reprezentowanie interesów, w tym gospodarczych, zrzeszonych członków wobec związków zawodowych, organów samorządu terytorialnego, władzy i administracji rządowej (Art. 5 Ustawy)<sup>34</sup>.

30. *Ibidem*, Ustawa o izbach gospodarczych (projekt wstępny).

31. L. Zachuta, A. Zdebski, *op. cit.*, s. 131.

32. *Ibidem*, s. 23.

33. Art. 4 Ustawy o Rzemiośle i Art. 2 Ustawy o Izbach Gospodarczych.

34. Ustawa o organizacjach pracodawców z dn. 23 maja 1991, Dz. U. z 1991, nr 55 poz. 235.

Organizacje te nie są określane mianem samorządu gospodarczego. Niemniej jednak są samorządne i niezależne, co podkreśla ustawodawca.

„Są to niejako organizacje na »pograniczu« pomiędzy izbami gospodarczymi a związkami zawodowymi. Cele i zadania stawiane organizacjom pracodawców pozwalają na zakwalifikowanie ich do zbiorczej grupy organizacji samorządu gospodarczego”<sup>35</sup>.

Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 roku o izbach rolnych powołała samorząd rolniczy działający na rzecz rozwiązywania problemów rolnictwa i reprezentujący interesy zrzeszonych w nim podmiotów, którymi są z mocy prawa osoby fizyczne i prawne będące płatnikami podatku rolnego oraz podatku dochodowego z działów specjalnych (Art. 1). Samorząd rolny jest niezależny w wykonywaniu swych zadań i podlega tylko ustawom<sup>36</sup>. Jest to, jak wskazuje Bandarzewski,

„jeden z nielicznych samorządów (niezawodowych i nieterytorialnych), oparty na członkostwie powstającym *ex lege*, co do których panuje zasadnicza zgodność w nauce prawa administracyjnego o uznaniu izb rolniczych za przykład samorządu gospodarczego”<sup>37</sup>.

W świetle ostatnich rozważań powstaje więc pytanie, czy w obecnej Polsce istnieje samorząd gospodarczy w jego rozumieniu przez prawo administracyjne, czy jest potrzebny i po co?

Zanim pokuszę się o odpowiedź na postawione wyżej pytanie, przypomnę, że działające w oparciu o Ustawę z 30.05.1989 roku izby gospodarcze, pomimo że Ustawa w Art. 2 stwierdza, że „Izba gospodarcza jest organizacją samorządu gospodarczego, reprezentującą interesy gospodarcze zrzeszonych w niej przedsiębiorców, a w szczególności wobec organów władzy publicznej”, za samorząd gospodarczy w klasycznym, prawnoadministracyjnym rozumieniu tego pojęcia nie jest uznawana przez prawników. Najczęściej izby te określa się mianem *quasi-samorządu*<sup>38</sup>. Słusznie stwierdza też S. Cyganek, że:

35. K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 14. Na potrzeby swojego opracowania autor utworzył zbiorczą grupę samorządowych organizacji przedsiębiorców.

36. Ustawa z dnia 14 grudnia 1991 o izbach rolniczych, Dz. U. z 2014, poz. 1079 – tekst jednolity.

37. K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 15.

38. S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce, Istota, formy, zadania*, Poznań 2001, s. 36.

„Nie stanowią one rzeczywistego samorządu jako zdecentralizowanej administracji państwowej, lecz są jedynie stowarzyszeniami o statusie osób prywatnoprawnych bez funkcji władczych wobec dobrowolnie zrzeszonych w nich podmiotów gospodarczych”<sup>39</sup>.

Trudno nie zgodzić się z tym poglądem, choć polski ustawodawca używa określenia „samorząd gospodarczy” w kilku innych ustawach, tak jakby ten samorząd w Polsce istniał<sup>40</sup>. Niemniej jednak izby gospodarcze działające w Polsce w oparciu o Ustawę z 1989 roku odgrywają znaczącą rolę jako organizacje przedsiębiorców, będąc pomocne zarówno zrzeszonym w nim członkom, jak i głównie samorządom terytorialnym, dla których w wielu miejscach są istotnym partnerem działającym na rzecz rozwoju gospodarczego. Przykładem takiej efektywnej współpracy jest utworzona jedenaście lat temu przez Województwo Małopolskie i samorządy gospodarcze Małopolski Komisja Wspólna Samorządów Terytorialnych i Gospodarczych Małopolski<sup>41</sup>.

Nie jest znana łączna liczba działających w Polsce w oparciu o Ustawę z 1989 roku izb gospodarczych, bowiem są one rejestrowane w KRS poszczególnych rejonowych sądów gospodarczych. Można szacować, że jest ich około 100–120. W KIG, na zasadzie dobrowolnego przystąpienia, skupionych jest 51 tego typu jednostek. Różna jest też skala ich działań, choć można zaryzykować stwierdzenie, że tylko kilkadziesiąt z nich jest organizacjami dojrzałymi, o szerszej skali działania, świadczącymi szeroki zakres usług dla przedsiębiorców.

Generalne zorganizowanie przedsiębiorców w różnego typu organizacjach w Polsce jest niewielkie. W 1989 roku szacowano, że w Polsce powstało około

---

39. S. Cyganek, *Izby przemysłowo-handlowe w Polsce i w Niemczech*, Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań 2004, s. 127.

40. Np. Art. 3 ust. 1 Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z dn. 24.04.2003: „Każda organizacja samorządu gospodarczego spełnia kryteria do określania jej mianem organizacji pozarządowej z wyjątkiem izb rolnych”; Art. 12 Ustawy o samorządzie województwa z dn. 05.06.1998: „samorząd województwa przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki rozwoju, współpracuje w szczególności z... samorządem gospodarczym i zawodowym”.

41. Szerzej na ten temat: B. Patena, *Komisja Wspólna Samorządów Terytorialnych i Gospodarczych Małopolski – możliwości działania i współpracy*; A. Zdebski, *Prawno-instytucjonalne podstawy zasad współpracy samorządu terytorialnego*, [w:] *Partnerstwo Samorządów Terytorialnych i gospodarczych*, Materiały z konferencji, Kraków, dn. 05.11.2008.



3 tys. organizacji gospodarczych zrzeszających 5–10 proc. polskich firm<sup>42</sup>. Obecnie nie należy przypuszczać, że działa znacznie więcej organizacji przedsiębiorców, chociaż obok izb gospodarczych, izb rzemieślniczych, kongregacji kupieckich, izb branżowych i bilateralnych, aktywnie działają organizacje pracodawców, takie jak Business Center Club, Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Pracodawcy RP<sup>43</sup>. Reprezentują one stronę pracodawców w Komisji Trójstronnej do Spraw Dialogu Społecznego, której zresztą skuteczność działań została ostatnio zakwestionowana, zarówno przez stronę związków zawodowych, jak i pracodawców. S. Wykrętowicz podkreśla też, że:

„Każda z tych organizacji, jak np. w Polsce KIG czy BCC, reprezentują tylko określoną grupę interesów: żadna z nich nie ma charakteru powszechnego, nie jest też reprezentatywna dla całego środowiska przedsiębiorców, a tylko jego części, nie może być reprezentatywnym partnerem ogółu środowiska przedsiębiorców wobec administracji rządowej i samorządu terytorialnego”<sup>44</sup>.

Uwagi powyższe o samorządzie gospodarczym, a w zasadzie jego braku w Polsce i sposobie zorganizowania przedsiębiorców wskazują, tu zacytuję jeszcze raz wspomnianego wcześniej R. Tupina, „że w Polsce pomieszano dwie materie: wolność zrzeszania się przedsiębiorców i samorząd gospodarczy, do którego przynależność jest obligatoryjna z mocy ustawy”<sup>45</sup>. S. Wykrętowicz podkreśla, że:

„w pierwszym przypadku mamy do czynienia z organizacjami i klubami o charakterze prywatnych stowarzyszeń, których oddziaływanie na ład rynkowy jest pośrednie, głównie za pomocą lobbingu, działań komercyjnych tzw. grup nieformalnych, jak w przypadku afery hazardowej; natomiast w drugim przypadku mogą występować tylko izby samorządu gospodarczego jako kor-

---

42. K. Orłowski, *Biedne związki bogatych*, „Businessman Magazine”, 2000, nr 10, s. 18.

43. Szerzej na ten temat: *Funkcjonowanie samorządu gospodarczego w Polsce*, Ministerstwo Gospodarki, Departament analiz i prognoz, Warszawa, marzec 2007. Według danych tam zawartych KPP (obecnie Pracodawcy RP) skupiała trzydzieści organizacji regionalnych związków pracodawców, do których należało 6 tys. podmiotów zatrudniających 2 mln pracowników; PKPP „Lewiatan” skupiała 52 związki regionalne i branżowe, 3 tys. firm zatrudniających 500 tys. osób; BCC jest klubem zrzeszającym ponad 1,2 tys. firm, głównie prywatnych, zatrudniających 600 tys. pracowników.

44. S. Wykrętowicz, *Podstawy teoretyczne obywatelskiego projektu ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, [w:] *Obywatelski Projekt Ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, Wyd. UAM, Poznań 2012, s. 16.

45. R. Tupin, *op. cit.*, s. 2.

poracje prawa publicznego, gdyż z mocy ustawy uczestniczą w tworzeniu prawa gospodarczego<sup>46</sup>.

A więc do rozstrzygnięcia pozostaje dylemat, jak mają być zorganizowani przedsiębiorcy, żeby właściwie reprezentować swoje interesy i wspierać skutecznie rozwój gospodarczy tak, aby ich zdanie było właściwie słyszalne i traktowane poważnie.

Opowiadam się za klasycznym samorządem gospodarczym w rozumieniu prawa administracyjnego, takim jak np. ten działający w dwudziestoleciu międzywojennym w oparciu o rozporządzenie Prezydenta RP z 1927 roku. Kazimierz Bandarzewski w swojej cytowanej tu już wielokrotnie fundamentalnej pracy stwierdza, że:

„można w postaci definicji teoretycznej zdefiniować samorząd gospodarczy jako odrębny podmiot o charakterze korporacyjnym z organami pochodzącymi z demokratycznych wyborów, o przymusowym lub powstającym z mocy prawa członkostwie przedsiębiorców, wyposażony w zadania publiczne wykonywane samodzielnie, przy uwzględnieniu lokalnych warunków wobec podmiotów będących zarówno członkami tego samorządu, jak i pozostających poza nim, oraz podlegających nadzorowi prawnemu<sup>47</sup>.”

Z przygotowanych w ostatnim okresie projektów ustaw o samorządzie gospodarczym wiele spełnia kryteria wskazane powyżej. Można tu wspomnieć np. tzw. obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych przygotowany w Poznaniu przez prof. S. Wykrętowicza i jego współpracowników<sup>48</sup>, projekt ustawy o samorządzie gospodarczym autorstwa BCC z 2010 roku<sup>49</sup>, czy też kilka projektów przygotowanych pod auspicjami Krajowej Izby Gospodarczej<sup>50</sup>.

Wszystkie wspomniane powyżej projekty proponują różne rozwiązania, zarówno organizacyjne, jak i sposoby finansowania, czy też sposób wyboru

46. S. Wykrętowicz, *Obywatelski...*, op. cit., s. 16.

47. K. Bandarzewski, op. cit., s. 295.

48. Projekt zamieszczono w publikacji S. Wykrętowicza: *Obywatelski...*, op. cit., s. 149 i nast.

49. Projekt ustawy wraz z uzasadnieniem: <http://portal.bbc.org.pl/wydarzenia/3342+M52a21049dce.o.html>

50. Np. projekt z dn. 26.01.2000 o powszechnym Samorządzie gospodarczym o zmianach niektórych ustaw czy też wcześniejsze projekty z lat 1991 i 1992, które były przedmiotem obrad sejmu. Historia prac nad ustawą o samorządzie gospodarczym w latach 1991–2005 szeroko i dokładnie została omówiona w opracowaniu pod tytułem: *Samorząd gospodarczy w III Rzeczpospolitej*, z dn. 24.01.2005, [w:] Archiwum IPH w Krakowie.

organów samorządu gospodarczego, ale we wszystkich z nich samorząd gospodarczy jest obligatoryjny i ma formę korporacji prawa publicznego, która wykonuje funkcje publiczne.

Niezależnie od ostatecznego kształtu, samorząd gospodarczy w Polsce powinien być oparty na następujących założeniach:

1. Jest obligatoryjna, powszechna organizacja przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą. Nie oznacza to, że członkowie samorządu, przedsiębiorcy mocą prawa są poddani jakimś nakazom czy też ograniczana jest ich wolność prowadzenia działalności gospodarczej przez nową ustawę o samorządzie gospodarczym. Sami przedsiębiorcy decydują o aktywnym lub biernym udziale w działalności organów tego samorządu. (Żadne przepisy prawa np. nie nakazują obywatelom udziału w wyborach zarówno do samorządu terytorialnego, ani do władz państwowych).

2. Wykonuje zadania publiczne współdziałając z organami administracji publicznej we wspólnym wykonywaniu tychże zadań. Zadanie publiczne to takie zadanie, które zostało powierzone w drodze ustawy lub innego aktu normatywnego albo zostało podjęte do wykonania przez administrację w prawnie określonym trybie<sup>51</sup>. W tym przypadku zadania publiczne realizowane są przez organizacje samorządu gospodarczego. Do takich zadań publicznych powinny należeć zadania:

- Związane z oświatą i kształceniem, w tym przede wszystkim zawodowym (szkolenia zakończone państwowymi egzaminami).
- Opiniowanie projektów aktów normatywnych, szczególnie tych, które związane są z działalnością gospodarczą. Musi to być opiniowanie tych aktów, a nie jedynie wyrażanie stanowiska. Opinia wymagana przez prawo w trybie legislacyjnym pozwala na tworzenie prawa uwzględniającego stanowisko samych zainteresowanych, czyli w tym przypadku przedsiębiorców, i unikania jakże często dzisiaj obecnych w aktach prawnych bublej prawnych. Gwarantem skuteczności takich opinii może być np. wprowadzenie możliwości zaskarżenia stanowiska organu władzy państwowej odmawiającego uwzględnienie stanowiska zawartego w opinii<sup>52</sup>.

---

51. K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 214.

52. *Ibidem*, s. 229.

Katalog zadań publicznych możliwych do wykonania przez organizacje samorządu gospodarczego jest znacznie szerszy i może też obejmować przede wszystkim dokonywanie wpisów i wydawanie potwierdzeń do Krajowego Rejestru Sądowego i gminnych rejestrów podmiotów gospodarczych. Może też obejmować wystawianie różnego rodzaju dokumentów w obrocie gospodarczym, funkcje kontroli nad niektórymi instytucjami związanymi z działalnością gospodarczą, a nawet wydawanie decyzji administracyjnych w ściśle określonych sprawach. Ustawodawca ma więc duże możliwości przelania części swoich kompetencji na organizacje samorządu gospodarczego, które mogą je zrealizować lepiej, szybciej, a także taniej, zwłaszcza jeśli dotyczą środowiska dobrze rozpoznanego przez te organizacje.

- Samorząd gospodarczy jest zorganizowany w jednorodną sieć. Tylko sieć może zapewnić właściwe wypełnienie zadań i funkcji tego samorządu, w szczególności zadań publicznych. Można przyjąć jedną z kilku propozycji pojawiających się w projektach wspomnianych wcześniej, np. szesnastu wojewódzkich izb gospodarczych działających poprzez kilkadziesiąt izb okręgowych o ściśle terytorialnie określonych okręgach. Dodam, że forma izb gospodarczych lub przemysłowo-handlowych wraz z izbami rzemieślniczymi jako odrębnymi jednostkami jest najbardziej powszechna obecnie w Europie kontynentalnej, a w Polsce ma też uzasadnienie historyczne.
- Finansowanie działalności samorządu gospodarczego powinno się odbywać bez dodatkowego, przymusowego obciążania przedsiębiorców, członków samorządu gospodarczego. Organizacje samorządu gospodarczego powinny być finansowane z własnej, ściśle określonej ustawowo, dozwolonej działalności gospodarczej (aby nie konkurować nią z członkami), darowizn, dobrowolnych składek, dotacji budżetowej przeznaczonej na określone zadania publiczne. Może to też być, jak proponuje obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych z 2009 roku, odpis od wpływów uzyska-

nych z tytułu VAT na obszarze działania izby<sup>53</sup>. Jak podkreślają autorzy projektu, co jest ważną konstatacją: „Podatek VAT nie obciąża przedsiębiorców – jest tylko przez nich odprowadzany do budżetu poprzez aparat skarbowy. Nie jest to więc dla nich ani dochód, ani koszt, tym samym jest więc instrumentem neutralnym”<sup>54</sup>. Autorzy projektu oszacowali, że odpisy z VAT na działalność samorządu gospodarczego w kształcie proponowanym w projekcie (pięćdziesiąt izb przemysłowo-handlowych) nie powinny przekroczyć 200 mln zł, a więc około 0,16 proc. wpływów z podatków pośrednich, co, jak podkreślają, jest sumą nieco większą niż ta przeznaczona i wydana przez budżet państwa na finansowanie partii politycznych w roku 2008<sup>55</sup>.

To cztery założenia, które są podstawowymi determinantami dobrze zorganizowanego samorządu gospodarczego, skutecznego i bardzo potrzebnego partnera administracji państwa polskiego w organizacji i wspieraniu rozwoju gospodarki, a to przecież gospodarka tworzy to, co jest dzisiaj jednym z najbardziej poszukiwanych dóbr – miejsca pracy. Samorząd gospodarczy dobrze działający może przynosić znaczne oszczędności w wydawaniu pieniędzy publicznych, kierując ich strumień tam, gdzie można je najlepiej wydać na rozwój przedsiębiorczości, szczególnie tej lokalnej. Samorząd gospodarczy powinien być najbliżej przedsiębiorców, identyfikować ich potrzeby i adresować właściwe wnioski, domagając się ich realizacji od organów administracji państwa. Samorząd gospodarczy musi być (tak jest np. w Niemczech, Francji, Hiszpanii, Włoszech i wielu innych krajach) partnerem, a nie przeciwnikiem, adwersarzem władzy i administracji państwa.

Na zakończenie pozwolę sobie na dwa cytaty z książki S. Cyganka *Izby przemysłowo-handlowe w Polsce i w Niemczech*, bo oddają one, moim zdaniem, najlepiej istotę sporu o samorząd gospodarczy w Polsce i znakomicie wyjaśniają, po co potrzebny jest w Polsce samorząd gospodarczy.

---

53. M. Grzelak, *Źródła finansowania izb przemysłowo-handlowych w świetle obywatelskiego projektu Ustawy* [w:] S. Wykretowicz, *Obywatelski...*, op. cit., s. 33 i nast.

54. *Ibidem*, s. 45.

55. *Ibidem*, s. 47.

„W Niemczech izby przemysłowo-handlowe stanowią niezwykle istotny element samorządu gospodarczego. Nadana im z racji prawa ranga sprawia, iż traktowane są na zasadzie partnerskiej przez władze centralne, regionalne i lokalne. W Niemczech budżet każdego miasta i gminy musi być zaopiniowany przez właściwą izbę przemysłowo-handlową. Ta opinia formalnie nie zobowiązuje, ale jest cenną wskazówką dla radnych i opinii publicznej, udzieloną przez ludzi, którzy potrafią gospodarować pieniędzmi. Podobnie brane są pod uwagę postulaty samorządu gospodarczego, np. w sprawie budowy nowych dróg czy linii przesyłowych, albo poprawy sytuacji na rynku pracy. Dzięki powszechności, nawet przy niewielkich składkach członkowskich, izby posiadają duże budżety. Pozwala im to finansować różnego rodzaju działania na rzecz członków, zatrudniać ekspertów, potrzebnych na przykład do analizowania sytuacji na danym rynku czy opiniowania projektów aktów prawa”.

„Przywrócenie w Polsce samorządu gospodarczego w znaczeniu teorii prawa administracyjnego leży w najgłębszym interesie ogółu polskich przedsiębiorców – wszystkich grup interesu, bowiem przez izby samorządowe przedsiębiorcy polscy, podobnie jak Niemiec, zyskują – w granicach ustawy – podmiotowość publiczno-prawną: stają się równorzędnymi partnerami w relacjach z administracją rządową i samorządu terytorialnego. Natomiast anglosaksoński model izb gospodarczych stawia ogół kategorii społecznej przedsiębiorców w roli petenta wobec obydwu form administracji publicznej. Oto sedno sporu o samorząd gospodarczy w III Rzeczypospolitej”<sup>56</sup>.

Moim celem, celem tego artykułu, było uzasadnienie mojego, nieodosobnionego poglądu, że w Polsce potrzebny jest samorząd gospodarczy, który tworzą izby gospodarcze i izby rzemieślnicze. Można do niego zaliczyć też izby rolnicze, których zresztą umocowanie prawne poprzez ustawę z 1995 roku nie budzi wątpliwości, że jest to jedyny w Polsce samorząd gospodarczy-korporacja publiczna. Utworzenie prawdziwego samorządu gospodarczego przedsiębiorców w rzeczy samej nie powinno przeszkadzać działaniu jakże potrzebnych, ale mających inne zadania i umocowanie, innych organizacji przedsiębiorców o charakterze cywilnoprawnym, jak różnego typu stowarzyszenia, organizacje branżowe i bilateralne czy też organizacje pracodawców (na marginesie – członkami samorządu gospodarczego są i będą te same podmioty, które należą też do organizacji pracodawców).

56. S. Cyganek, *op. cit.*, s. 88.

Opisałem też historie powstawania na przestrzeni wieków organizacji przedsiębiorców. Historia bowiem najlepiej obrazuje, jak tworzone były kolejne organizacje przedsiębiorców w miarę rozwoju różnych form prowadzenia działalności gospodarczej i jak były one związane z postępem technicznym i koniecznością obrony interesów coraz większej liczby różnego typu podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Przykład rozwoju tych organizacji we Francji najlepiej pokazuje proces tej ewolucji od handlu po duży przemysł, stąd nim się posłużyłem. Polskie doświadczenia też nie pozostawiają moim zdaniem wątpliwości, że do czasu nastania, po 1945 roku, gospodarki nakazowej, socjalistycznej, samorząd gospodarczy był trwałym elementem zarządzania i administrowania polskim państwem w okresie międzywojennym. Tradycje zaś organizacji samorządu gospodarczego, izb przemysłowo-handlowych na ziemiach polskich pod zaborami sięgają początku tworzenia nowoczesnego samorządu gospodarczego w drugiej połowie XIX wieku w całej Europie kontynentalnej. Gdyby nie zabory i okres socjalizmu, zaryzykuję tezę, że przedsiębiorcy w Polsce byłiby zorganizowani w samorządach, jak dzisiejsi przedsiębiorcy w Niemczech czy we Francji. Po co więc szukać w tej materii znowu nowej, polskiej drogi, jeśli zarówno historia, tradycje, a także potrzeby i pozytywne doświadczenia innych pokazują, że samorząd gospodarczy w wersji niemieckiej i francuskiej sprawdza się bardzo dobrze, nie wspominając o tym w Polsce z lat 1918–1939.

Na koniec uwaga, którą kieruję do przyszłego ustawodawcy, z którą zgadza się wielu znawców problematyki sporu o samorząd gospodarczy:

„Nie łudźmy się – oddolnie, z inicjatywy samych przedsiębiorców, powszechna organizacja samorządu gospodarczego nie powstanie. Wszędzie samorząd gospodarczy tworzyło odgórnie państwo. W Polsce nie może być inaczej”<sup>57</sup>.

---

57. L. Łuczak, *Samorząd gospodarczy a samorząd terytorialny*, „Europartner – Europejski Magazyn Internetowy”, 2003, nr 5, [www.europartner.com.pl](http://www.europartner.com.pl).





## Część III

Wolność –  
zaufanie –  
współpraca





Foto: ASP w Krakowie

**PROF. DR HAB. PIOTR SZTOMPKA**

*Uniwersytet Jagielloński*

*Wydział Filozoficzny, Kierownik Zakładu Socjologii Teoretycznej  
b. prezydent Międzynarodowego Stowarzyszenia Socjologicznego (ISA)*

---

## WOLNOŚĆ I SOLIDARNOŚĆ

Dobrze znamy to hasło wypisane na sztandarach ruchu społecznego, który przyniósł nam wolność: „Nie ma Wolności bez Solidarności”. To jest pewna konstatacja historyczna odnosząca się do konkretnego czasu sprzed dwudziestu pięciu lat. Ale warto zastanowić się, czy pomiędzy wolnością i solidarnością nie zachodzi jakiś związek fundamentalny, nie historyczny, lecz uniwersalny.

Zacząć trzeba od samych podstaw, to znaczy od pewnej tezy na temat istoty jednostki i społeczeństwa. Otóż najważniejszym dla człowieka faktem egzystencjalnym, określanym od starożytności jako jego „natura społeczna” jest to, że ludzie zawsze żyją i działają w otoczeniu innych, w jakichś relacjach z innymi, a nigdy osobno. Jak pisał Józef Tischner, „żyjemy zawsze z kimś, przy kimś, obok kogoś, wobec kogoś, dla kogoś”. Przestrzeń międzyludzka jest ukonstytuowana przez rozmaite relacje, odniesienia jednych ludzi do drugich. Społeczeństwo to to, co dzieje się pomiędzy ludźmi, to suma zdarzeń w przestrzeni międzyludzkiej.

Czym wobec tego w takiej perspektywie jest pojedynczy człowiek, jednostka ludzka? Otóż niczym więcej niż lokatorem pewnego unikalnego miejsca

w przestrzeni międzyludzkiej, swoistym węzłem w sieci międzyludzkich relacji. Wszystko, co w nas ludzkie jest efektem tych powiązań z innymi i realizuje się poprzez powiązania z innymi. Osobni, oddzielni i autonomiczni jesteśmy tylko jako organizmy biologiczne, te – jak pogardliwie określa Zbigniew Herbert – worki ze skóry, w których „fermentują dziwne mięsa”. Jednostka autonomiczna, niezależna od innych, oderwana od innych to tylko abstrakcja nie mająca realnego odpowiednika w rzeczywistości.

Takie podejście pozwala nam odrzucić od razu pewne potoczne rozumienie wolności: wolności jako możliwości działania całkowicie dowolnego, niczym nieskrępowanego, nieograniczonego. Taka wolność w świecie ludzkim po prostu nie istnieje. Bowiem zawsze brać musimy pod uwagę innych, w relacji do których, czy w otoczeniu których działamy. I dopiero przy ich pomocy możemy zrealizować nasze potrzeby i aspiracje. Bez nich, jak pisał oświeceniowy filozof Thomas Hobbes „nasze życie jest samotne, biedne, parszywe, prymitywne i krótkie”, uwikłane w „wojnę wszystkich przeciwko wszystkim”. Dochodzimy w ten sposób do jedynego sensownego rozumienia wolności jako działania w pewnym polu swobodnych wyborów, ale zawsze ograniczonych przez innych. Inni tworzą ramy naszej wolności; jesteśmy wolni tylko o tyle, o ile nie naruszamy czyjejś wolności.

Wolność nakłada zatem na jednostkę zobowiązanie przekroczenia horyzontu egoistycznych interesów i liczenia się z innymi. Najszersze granice wolności określa prawo, zakazując pewnych czynów, np. w prawie karnym, i nakazując innych, np. w prawie cywilnym czy administracyjnym. Pole pozostawione wolności w myśl zasady, że to co nie zakazane, jest dozwolone, jest bardzo szerokie. Już w prawie rzymskim formułowano zasadę, że nie wszystko co legalne, jest godne. Dalsze zawężenie pola wolności przynoszą więc wartości i normy moralne. Wskazują reguły bardziej precyzyjne, nie tylko pewne tabu i pewne wymagania, ale określają także przyzwolenia (co czynić można, ale się nie musi) i preferencje (jak postępować wzorowo, heroicznie, choć nie od każdego można tego oczekiwać). W tak prawnie i moralnie określonym polu wolności możemy postępować tak jak chcemy, możemy realizować swoje cele, zamiary, aspiracje, podejmować wybory i nikomu nic do tego.

Patologiczna sytuacja polega na tym, że ten zakres „wolności od”, zwanej wolnością negatywną może być zbyt zawężony poprzez ingerencję w najdrobniejsze szczegóły naszego życia – tak się dzieje w autokracji, dyktaturze, państwie totalitarnym – lub przeciwnie, gdy regulacja ulega erozji lub jest zbyt permissywna – jak w sytuacji rozpadu państwa czy anarchii.

W społeczeństwie demokratycznym konstytucja, prawo stanowione, kodeksy etyczne dają nam wolność potencjalną konkretyzowaną w różnych obszarach życia w postaci różnych wolności w liczbie mnogiej – praw obywatelskich, praw cywilnych czy najbardziej podstawowych praw człowieka: prawa do nietykalności cielesnej, godności, prywatności, własności, swobody wypowiedzi, swobody stowarzyszania się, prawa do pracy, edukacji, działalności gospodarczej itd. Powtórzmy jednak: wolność ma tu ciągle charakter potencjalny, jest dopiero pewną możliwością otwierającą się przed ludźmi. Aby mogła być zrealizowana, abyśmy mogli rzeczywiście osiągnąć nasze cele, zamiary, aspiracje, wykorzystać różnorodne opcje, jakich dostarcza pole wolności, spełnione być muszą dwa warunki dodatkowe.

Pierwszy to pewien poziom dobrobytu materialnego. Cóż mi po wolności nieograniczonych wyborów konsumpcyjnych, coś mi z tego, że na rynku jest pięćdziesiąt modeli aut, skoro stać mnie tylko na wybór spośród pięćdziesięciu rodzajów pasty do zębów? Takim twardym warunkiem wolności – rozwojem gospodarczym – zajmują się ekonomiści. Jest jednak warunek drugi, można powiedzieć miękki, a dla socjologa najważniejszy – rozwój moralny.

Z faktu, że nasze życie upływa w nieustannych relacjach z innymi wynika, że wszelkie nasze zamiary zrealizować możemy nie przeciw innym, czy obok innych, ale z innymi i poprzez innych. Nie w izolacji, ale w kooperacji. To jest druga, pozytywna strona wolności – „wolność do...”. „W celu skutecznego działania jednostki potrzebują, szukają i korzystają z więzi z innymi” – pisze współczesny oksfordzki socjolog Stein Ringen. I rzeczywiście, jeśli chcę coś kupić, musi być ktoś inny, kto mi to sprzedaje; jeśli chcę się zatrudnić, muszę znaleźć chętnego pracodawcę; jeśli chcę przekazać jakąś wiedzę, muszą być jacyś inni, którzy zechcą mnie słuchać; jeśli chcę zaprotestować przeciw polityce państwa, muszą się znaleźć jacyś inni, którzy zechcą ze mną wyjść na ulicę; jeśli chcę zorganizować stowarzyszenie dla jakiegoś wspólnego celu,

muszą znaleźć się chętni, którzy się zapiszą; jeśli gram w drużynie piłkarskiej, to, abym strzelił gola, inny zawodnik musi mi podać piłkę; jeśli chcę być wybrany na reprezentanta innych w Sejmie, oni muszą na mnie zagłosować itd. I ci inni muszą też kierować się pewnymi regułami moralnymi, tworzyć razem ze mną wspólną przestrzeń etyczną, czy używając innej terminologii – stanowić społeczeństwo obywatelskie. Bez tego moja wolność będzie pusta, tylko formalna. „Instytucje wolne – pisał oświeceniowy myśliciel John Stuart Mill – stają się prawie niepodobieństwem wśród ludu niezwiązanego żadnym węzłem wzajemnej sympatii”.

I tu dochodzimy do pojęcia solidarności. To skrót pojęciowy na oznaczenie całej gamy istotnych więzi międzyludzkich oraz regulujących je wartości i norm. Najważniejsze to zaufanie, lojalność, wzajemność, tolerancja, rzetelność, życzliwość, troska o innych, dbałość o dobro wspólne, gotowość do współpracy, odpowiedzialność za słowo, poczucie obowiązku wobec wspólnoty. „Żadne wolne społeczeństwo nie przetrwa długo – pisze współczesny brytyjski filozof John Gray – bez trwałych tradycji moralnych i konwencji społecznych. Alternatywą dla takich norm będzie nie indywidualność i autonomia, lecz przymus i patologie społeczne”. Tylko wtedy, gdy żyję i działam w społeczeństwie obywatelskim spojonym takimi więziami i afirmującym takie wartości i normy, moja wolność nabiera wymiaru realnego, nie jest tylko obietnicą, a spełnieniem, nie tylko szansą, ale środkiem mojej samorealizacji. Tylko gdy znajduję się razem z otaczającą mnie społecznością we wspólnej przestrzeni etycznej, mam poczucie egzystencjalnego bezpieczeństwa, przewidywalności reakcji, z jakimi się spotkam, jestem gotów do otwartości wobec innych, kreatywności i innowacyjności. Staję się aktywnym obywatelem, a nie tylko mieszkańcem, zaangażowanym uczestnikiem społeczeństwa, a nie tylko pasażerem na gapę. I tylko wtedy podmiotowa aktywność nas wszystkich i każdego z osobna zapewnia każdemu jakąś miarę osobistego szczęścia, a wszystkim rozwój i postęp całej wspólnoty.

Istnienie wspólnoty obywatelskiej opartej na więziach moralnych to klucz do pomyślności społeczeństwa. W życiu codziennym więzi moralne sprawiają, że odnosimy się do innych z życzliwością i liczymy na to samo od innych, uśmiechamy się do nieznanomych, pomagamy obcym, nie boimy się nowych

kontaktów, otwieramy się tolerancyjnie na odmiennych od nas. W gospodarce dzięki więziom moralnym przedsiębiorcy zakładają firmy, inwestują, oszczędzają, biorą kredyty, tworzą innowacje – a efektem ich zbiorowej aktywności jest wzrost gospodarczy. W polityce więzi moralne sprawiają, że obywatele idą do wyborów, uczestniczą w działalności samorządowej, powołują organizacje pozarządowe, stowarzyszenia, fundacje, uczestniczą w ruchach społecznych, interesują się sprawami publicznymi. Tętno życia politycznego bije wtedy na dole, w kręgach społeczeństwa obywatelskiego, a nie tylko wśród elit politycznych i na ekranach telewizorów.

Gdy solidarności autentycznej nie dostaje, pojawia się patologiczna, ksenofobiczna i nietolerancyjna forma solidarności, którą brytyjski antropolog społeczny Edward Banfield określał jako „amoralny familizm”. Chodzi o solidarność ograniczonej liczebnie grupy – kiedyś plemienia, dzisiaj środowiska profesjonalnego, związku zawodowego, partii politycznej, sekty religijnej, organizacji mafijnej. Taka solidarność jest silna ślepą lojalnością wewnętrzną i pełnym posłuszeństwem wobec przywódcy, a odgradza się szczelnym murem niechęci i agresji od szerszego społeczeństwa. Taka solidarność nie łączy, lecz dzieli, nie integruje, lecz wyklucza, tworzy nieprzezwyciężalną dychotomię „my – oni”, rezerwując wszelkie cnoty tylko dla swoich, a wszelkie grzechy przypisując obcym, ba, odmawiając im nawet ludzkiej godności. To nie jest solidarność współpracy, lecz solidarność obłączonej twierdzy. Wspólna przestrzeń etyczna występuje tylko wewnątrz zamkniętej grupy, na zewnątrz natomiast, wobec innych grup tolerancję zastępuje ksenofobia, zaufanie – paranoiczna podejrzliwość, życzliwość – brutalna wrogość, debatę zastępują inwektywy, a dobro wspólne – wąski interes grupowy.

Odnieśmy teraz te teoretyczne rozważania do losów naszego społeczeństwa w dwudziestopięciolecie zapoczątkowanym tą rewolucyjną równoczesną erupcją Wolności i Solidarności pisanych z dużych liter. W rok po przełomie ustrojowym w pierwszej książce o rewolucji 1989 roku niemiecki socjolog Ralf Dahrendorf użył metafory trzech zegarów, które biegą różnym rytmem. Zegar polityczny najszybciej, bo podstawowe zmiany konstytucyjne i prawne budujące demokrację na gruzach autokracji można wprowadzić w kilka miesięcy, zegar ekonomiczny biegnie wolniej, bo przestawienie gospodarki z centralnego pla-

nowania na wolny rynek musi zabrać lata. Najwolniej jednak, według Dahrendorfa bije zegar społeczeństwa obywatelskiego i regulacji aksjo-normatywnych. Przystawienie mentalności i kultury ze zniewolonego *homo sovieticus* na tory demokracji i wolności wymaga pokoleń. Ludzie adaptują się do nowego systemu politycznego i ekonomicznego, uczą się jego reguł gry – ale dzieje się to bardzo powoli. A bez tego rewolucja jest niepełna, niedokończona.

Niestety Dahrendorf się nie mylił. Przez ostatnie ćwierćwiecze zbudowaliśmy solidny, nowy dom – demokratyczne państwo i kapitalistyczną gospodarkę, co więcej, dom dobrze wkomponowany w piękne europejskie osiedle – ale wspólnota lokatorów, społeczeństwo obywatelskie ciągle bardzo szwankuje. I dlatego wolność polityczna i gospodarcza jest często jedynie potencjalna, a ich realizacja najwyżej częściowa. Solidarność w szerokim sensie etycznej przestrzeni współpracy jest jeszcze słaba. A jak już wiemy, nie tylko z transparentów, ale z przeprowadzonej analizy, nie ma wolności bez solidarności. „Sądzić, że pewna forma rządu zapewni wolność i szczęście bez rozwiniętych cnót obywatelskich to chimera” – pisał ponad dwieście lat temu James Madison, jeden z twórców konstytucji amerykańskiej.

Mamy natomiast w nadmiarze patologię solidarności: lojalności i tożsamości partykularne, niszowe i głębokie podziały społeczne – środowiskowe, klasowe, polityczne. A efektem jest fragmentaryzacja i relatywizacja reguł moralnych. „Polaryzacja moralna – pisze amerykańska publicystka Gertruda Himmelfarb – jest bardziej niebezpieczna niż polaryzacja dobrobytu”. Taka pseudosolidarność wykluczająca, a nie obejmująca innych, nie daje szans wolności, przeciwnie – wolność dodatkowo ogranicza.

Georg Wilhelm Hegel pisał: „Moja wolność zależy od tego, czy inni respektują moją wolność i jak sam korzystam z wolności”. Jak z tym jest źle i jak niepełny i ułomny jest kształt naszej polskiej wolności, ujawni się najlepiej, jeśli zadamy kilka retorycznych pytań, celowo prowokacyjnie wyjaskrawionych:

- Co nam z wolności demokratycznych wyborów, gdy z tej szansy nie korzysta 80 proc. obywateli?
- I co nam z prawa do głosowania, gdy każe się nam wybierać do Parlamentu Europejskiego między bokserem, pływaczką, modelką z Playboya i błaznem? Jak to daleko od marzenia jednego z ojców



demokracji Jamesa Madisonsa, który pisał: „Wierzę, że ludzie mieć będą cnoty i rozum, aby wybierać tylko cnotliwych i rozumnych”.

- Co z szacunkiem dla klasy politycznej, gdy jest to klasa bez klasy, samokrytycyzmu i poczucia honoru, gdy na przykład w minutę po sromotnej klęsce wyborczej z czteroprocentowym wynikiem znany polityk zamiast odejść do innego zawodu deklaruje, że w następnych wyborach osiągnie 50 proc. i teraz nieuchronnie będzie dalej pętał się po studiach telewizyjnych i dalej mącił ludziom w głowach?
- Co z wolnością słowa, gdy jest legitymacją dla oszczerstw, pomówień i obelg, wykorzystywaną do znieważania i opluwania innych? Co z szacunkiem dla innych, gdy odpowiedzią jest chamstwo?
- Co z odpowiedzialnością za słowo, gdy z ust polityków, publicystów i celebrytów, którzy jako autorytety powinni dostarczać wzorców prawdomówności, słyszymy tezy bez podstaw, krytyki bez kryteriów, obietnice bez pokrycia?
- Co ze swobodami demokratycznymi, gdy są wykorzystywane do podważania demokracji? Co z wolnością dla wrogów wolności, jak pytał jeden z liderów rewolucji francuskiej Saint Just, gdy na przykład do Parlamentu Europejskiego idą deputowani, którzy chcą parlament rozbić?
- Co z tolerancją, gdy reakcją na odmienną obyczajową czy seksualną jest rehot, groźby i ksenofobiczne ekscesy?
- Co z wolnością sumienia, gdy odejście od dominującej ortodoksji religijnej może sprowadzić szykany? I odwrotnie, co z wolnością religii wobec wojującego, agresywnego antyklerykalizmu?
- Co z wolnością gospodarczą, gdy często ten, kto przejawia inicjatywę przedsiębiorczą, jest traktowany jak potencjalny oszust, zderza się z podejrzeniami, nieustannymi kontrolami, biurokratycznymi barierami i niechęcią urzędników?
- Co z zaufaniem do państwa, gdy minister finansów jednostronnie zrywa kontrakt z przyszłymi emerytami i cynicznie manipuluje, dając im złudzenie demokratycznego wyboru, gdy efekt jest przesądzony przez samą procedurę wyboru?

- Co z wolnością mediów, gdy co wieczór wpycha się nam do domów przez okienko telewizyjne tych samych zgranych polityków w inscenizacji meczu bokserskiego, lub tych samych zgranych celebrytów w formule snobistycznych turniejów?
- Co z życzliwością, gdy tych, którym udało się coś lepiej od nas obdarzamy bezinteresowną zawiścią, jak w tym słynnym kawale o polskim piekle, gdzie grzeszników nie trzeba pilnować, bo sami się ściągną w smołę?
- Co ze współczuciem i troską o bliźniego, gdy bandyta bije w tramwaju niewidomego, a nikt nie rusza w jego obronie?

Ten dysonans między wielką szansą wolności, jaką przyniósł nam rok 1989 i jej dzisiejszym wykorzystaniem to nasza ogólnospołeczna trauma transformacji. Na pytanie o przyszłość wolności odpowiadam tak: dopełnienie wolności formalnej, potencjalnej zapewnionej przez demokratyczne państwo i prawo do wymiaru autentycznego i realistycznego, będzie możliwe tylko pod warunkiem konsekwentnej budowy społeczeństwa obywatelskiego i doskonalenia poziomu moralnego obywateli. „Jeśli rzeczywiście pragniemy demokratycznego społeczeństwa – pisał amerykański socjolog Robert Bellah – etyczna praktyka społeczna jest nie tylko szansą, ale imperatywem”. Najpilniejsze zadanie naszej niedokończonej rewolucji to zaprowadzenie ładu moralnego w przestrzeni międzyludzkiej.

To nie dokona się poprzez moralizatorstwo czy dyrektywy odgórne. „Kultura moralna rodzi się z niezliczonej ilości małych, codziennych zachowań milionów ludzi. Aby odrodzić kulturę, trzeba to robić detalicznie, a nie hurtowo” – pisze amerykański publicysta J. Q. Wilson. Nadzieja więc w samorządności, w działaniach oddolnych, we wspólnotach lokalnych, dobrowolnych stowarzyszeniach, amatorskich drużynach sportowych, klubach dyskusyjnych, kółkach artystycznych, ruchach społecznych, organizacjach pozarządowych. To tutaj formują się więzi moralne, nawyki współpracy, gry *fair*, wzajemne zaufanie. Nauczyć ludzi dobrego korzystania z wolności, to wyzwanie na najbliższe lata. Inaczej wolność pozostanie tylko pięknym hasłem na rocznicowe okazje.



PROF. DR HAB. JAROSŁAW GÓRNIAK

*Uniwersytet Jagielloński*

*Dziekan Wydziału Filozoficznego*

*Kierownik Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych*

---

## WOLNOŚĆ POTRZEBUJE DOBRYCH INSTYTUCJI

Organizatorzy VII Konferencji Krakowskiej zadali uczestnikom panelu „Wolność – zaufanie – współpraca” szereg pytań. Postanowiłem skoncentrować się na czterech spośród nich:

1. Czy my sami, Polacy, jesteśmy zagrożeniem dla naszej wolności?
2. Czy nadmierna wolność jednostki ogranicza wspólnotowość i siłę państwa?
3. Polska anarchia – czy zmienił się charakter narodu Polaków?
4. Jak ograniczyć polskie deficyty zaufania, współpracy, kapitału społecznego?

Za tymi pytaniami kryje się, nierzadko dochodzące do głosu w publicystycznych samobiczowaniach, podejrzenie, że my, Polacy, mamy jakiś „paskudny charakter narodu”, że dominują wśród nas postawy zagrażające opartej na prawach wolności respektującej wolność współobywateli oraz chroniącej wolność wewnętrzną i zewnętrzną sprawnemu państwu; wśród tych przywar zwłaszcza dotkliwie mają być zwyrodnienia wolności, jak rozpasany egoizm i skłonności warcholstwa. Z drugiej strony, wraca często

wskazywany deficyt kapitału społecznego – przy całej wieloznaczności tego pojęcia. Głównie mówi się w tym kontekście o deficycie zaufania (także niejasno definiowanym). Pytania postawione w zapowiedzi debaty sugerują przy tym, że jest w nas dążność do wolności, ale nieokiełznanej – anarchii, nierespektującej ograniczeń i reguł, prowadzącej do samozniszczenia społeczeństwa. W drugim pytaniu zawarta jest sugestia, że wspólnotowość i siła państwa są wartościami nadrzędnymi, którym wolność (nadmierna!) ma jakoby zagrażać.

Są w takim postawieniu sprawy dwa zasadnicze problemy:

1. Fałszywa opozycja państwa i wolności oraz wyeksponowanie wspólnotowego charakteru więzi spajającej obywateli państwa.

2. Przereklamowana rola psychologizmu, owego odwołania do charakteru narodowego i jakiegoś kulturowego „memu” deficytu zaufania, a w związku z tym braku woli i umiejętności współpracy jako czynników wyjaśniających rozmaite problemy lub będących samodzielnymi atrybutami obrazu życia społecznego, nad którym się lamentuje.

Dobrze działające państwo nie musi być oparte na wspólnotowej więzi obywateli. Wspólnotowość jest typem więzi społecznej dominującej w niewielkich społecznościach opartych na styczności bezpośredniej, od rodziny po niewielkie społeczności lokalne. Poczucie więzi tego rodzaju jest bardzo naturalne, dostępne np. w rodzinie czy wspólnocie sąsiedzkiej i związane na ogół z pozytywnymi przeżyciami. Jest na swój sposób naturalne. Wiąż oparta na wspólnocie jest jednak zawodna w społeczeństwie, w którym nie można utrzymać bezpośrednich relacji, głębokiej kontroli społecznej i wpływu wszystkich uczestników na ustanawianie reguł i ich egzekwowanie. Ze względu na pozytywny ładunek emocjonalny, odwoływanie się do więzi wspólnotowej, kolektywu, łatwo może się stać ideologiczną przesłoną dla autorytarnej dominacji uprzywilejowanej elity. Nacisk na elementy więzi wspólnotowej w stosunkach związanych z działaniem państwa prowadzi nierzadko do zjawiska, nazwanego przez Edwarda C. Banfielda amoralnym familizmem, który oznacza wysunięcie na plan pierwszy doraźnych korzyści materialnych rodziny (w to miejsce można podstawić też inną grupę opartą na silnej więzi wspólnotowej) i stosowanie wobec niej innych, lepszych za-

sad niż wobec reszty społeczeństwa. Rozwój społeczny, jak dostrzegł to już w XIX wieku Ferdinand Tönnis, powadzi od dominacji wspólnoty (*Gemeinschaft*), do kluczowego znaczenia stowarzyszenia/społeczeństwa (*Gesellschaft*) opartego na wymianie w warunkach podziału ról społecznych, rachunku ekonomicznym i prawnie regulowanych umowach. Friedrich von Hayek społeczeństwo oparte na prawie, wymianie i raczej kalkulacji niż altruistycznych uczuciach solidarności określał mianem ładu rozszerzonego. Jego zdaniem, ewolucyjny sukces w postaci zdolności zbudowania zdrowego ładu rozszerzonego zapewniającego jednostkom wolność i swobodę inicjatywy daje przewagę cywilizacyjną. Fundamentem tego ładu są instytucje.

Oczywiście instytucje są podtrzymywane przez ludzi działających przynajmniej w części zgodnie ze swymi wartościami i postawami. Zdawać by się mogło, że nic prostszego niż te postawy zmienić perswazją rozmaitego rodzaju. Jednak historyczne doświadczenie i socjologiczne analizy upoważniają do twierdzenia, że próby zmiany postaw przez perswazję mają małą szansę powodzenia lub działają krótko. Kluczowe jest to, by zmieniać instytucje.

Modne jest ostatnimi laty w Polsce narzekanie na słabe zaufanie do innych ludzi, wzywanie do solidarności, przekonywanie do konieczności współdziałania itp. Te krytyki i apele nie na wiele się zdadzą, jeśli nie zostaną właściwie ukształtowane instytucje. Dlaczego w jednych krajach mamy lepiej funkcjonującą liberalną demokrację, a wolność nie przeradza się w anarchię, a w innych wszystko to działa gorzej? Czy to różnica charakteru narodowego? Nie potwierdzają tego doświadczenia narodów podzielonych: Niemców, Koreańczyków i innych. To pytanie jest pokrewne innemu, dotyczącemu tego, dlaczego jedne kraje są bogate, a inne nie. W obu przypadkach właściwa odpowiedź to: jakość instytucji. Nie tylko jakość instytucji, lecz także polityki publicznej (w tym gospodarczej). Nie bez znaczenia jest też pewien zasób kompetencji ludzi określony przez Mancura Olsona mianem kapitału ludzkiego o charakterze dobra publicznego. Odróżnia się on od kapitału ludzkiego jako dobra prywatnego o charakterze rynkowym, obejmującego wiedzę, umiejętności, motywację czy zdrowie, które można zaoferować na rynku pracy.

„Ten drugi rodzaj kultury albo kapitału ludzkiego [o charakterze dobra publicznego] jest oczywisty, jeśli pomyślimy o wiedzy, którą jednostki mogą

mieć, o tym, jak mają głosować: które polityki publiczne skończą się sukcesem. Jeśli dostatecznie wielu wyborców uzyska więcej wiedzy na temat realnych konsekwencji różnych polityk publicznych, wówczas polityki publiczne zostaną usprawnione i podniosą realny dochód społeczeństwa”<sup>1</sup>.

Institucje to trwałe systemy ustalonych i utrwalonych reguł społecznych, które kształtują strukturę społecznych interakcji, a także sposób ich egzekwowania. Są źródłem informacji umożliwiającej działanie i koordynację zachowań i indukują zachowania dostarczając:

- nagród,
- zagrożenia karami,
- wpojonych zasad<sup>2</sup>.

Institucje mogą opierać się na regułach wytworzonych spontanicznie lub w sposób zamierzony, np. regulacjach prawnych. Nie jest istotne to, czy jednostki są w stanie zwerbalizować reguły działania, do których się stosują, ani też pełna identyczność zachowań opartych na regułach; liczy się powtarzalność wystarczająca do wyłonienia się określonego ładu społecznego.

**Główną funkcją instytucji jest zwiększenie przewidywalności działań jednostek i ich zbiorowości, a przez to:**

- obniżenie kosztów transakcyjnych związanych z ubezpieczeniem ryzyka lub strat będących skutkiem niepewności,
- uwolnienie zasobów i energii ludzi, które mogą być wykorzystane produktywnie.

**Kluczową rolę odgrywa obliczalność instytucji składających się na państwo, choć na różnych poziomach ważną rolę odgrywają instytucje średniego poziomu, np. w obrębie wspólnot lokalnych, jak analizowane przez Elisabeth Ostrom<sup>3</sup>. Obliczalność państwa stwarza przestrzeń na innowacyjność jednostek i tworzonych przez nie zespołów. Jest też warunkiem wolności.**

---

1. M. Olson, *Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor*, [w:] M. Olson & S. Kähkönen (red.), *A Not-so-dismal Science*, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 37–60.

2. A. Greif, *Institutions and the Path to the Modern Economy*, Cambridge University Press, Cambridge 2006.

3. E. Ostrom, *Governing the Commons*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.

Co robić, by zbudować społeczeństwo wolnych, współpracujących obywateli, otwarte na innowacje i rozwój?

Należy mozolnie doskonalić instytucje przez stopniowe, raczej ewolucyjne niż rewolucyjne, wprowadzanie innowacji społecznych. Należy identyfikować i rozwiązywać konkretne problemy społeczne, eksperymentować, z gotowością wycofania się z działań przynoszących negatywne skutki pod wpływem negatywnych wyników ewaluacji.

Istotą polityki jest mobilizowanie ludzi i zasobów materialnych do osiągnięcia celów ważnych dla zbiorowości. W działaniach politycznych kierujemy się ogólnymi wartościami politycznymi. Nasze doświadczenie i nasze wartości podpowiadają, by w wyborach działań politycznych kierować się wartościami ładu opartego na maksymalizacji wolności i podmiotowości obywateli w granicach czyniących tę wolność trwałą i wzajemnie respektowaną. Oznacza to, że musimy mieć państwo silne, choć ograniczone, egzekwujące przestrzeganie norm, ale norm niezawężających niepotrzebnie pól wolności, stanowiące normy powszechnie obowiązujące i wykluczające działania grożące wolności i podstawowym prawom innych. Należy unikać koncesji i monopoli dystrybuowanych przez państwo, gdyż zawsze oznaczają one budowanie przewag jednych kosztem innych i w konsekwencji do ograniczania wolności.

Spróbujmy więc odpowiedzieć na postawione na początku pytania organizatorów konferencji.

1. Polacy mogą być zagrożeniem dla swojej wolności, jeśli nie będą o tę wolność aktywnie zabiegać i uwierzą mitom wspólnoty prowadzonej przez natchnionych przywódców, zamiast budować społeczeństwo oparte na zdrowych instytucjach sprzyjających eksperymentowaniu, innowacjom i aktywności obywatelskiej.

2. Pojęcie „nadmiernej wolności” nie jest jasne. Samo słowo „nadmierna” oznacza, że mamy miarę tego, co znaczy „właściwa”. Stara formuła podpowiada, że dobrą heurystyką jest dopuszczanie wolności w stopniu maksymalnym, na który pozwala zasada ochrony wolności innych współobywateli. Wolność sama w sobie nie zagraża sile państwa, jak i silne, skuteczne państwo nie oznacza automatycznie rugowania wolności. Wręcz przeciwnie – silne, sprawne państwo stanowi ubezpieczenie wolności, pod

warunkiem że jest to państwo prawa i to prawa stojącego na straży wolności i unikania przywilejów, koncesji, wyłączeń i monopoli. Wolność zapewne osłabia wspólnotowość, ale też wspólnotowość nie jest ideałem więzi społecznej poza rodziną czy innymi bliskimi ludźmi. Nie ma więc powodu, by stawiać wolność pod pręgierzem dlatego, że skłania do budowania ładu rozszerzonego wiążącego ludzi niezależnie od siły ich emocjonalnej, osobistej więzi z innymi.

3. Nie przywiązujemy się nadmiernie do trwałości „charakteru narodowego”. Przy całym zróżnicowaniu jesteśmy połączeni więzami języka, sposobu zachowania się, tradycji, wartości i obcowania z tymi samymi instytucjami. Jeśli to jest „charakter narodowy”, to można spokojnie stwierdzić, że charakter ten Polakom się zmienił. Jednak nie wydaje się, by była to zmiana w kierunku anarchii. Nowy, ciągle zmieniający się układ instytucjonalny towarzyszy przemianom „charakteru” w kierunku zaangażowania w pracę, gospodarności, ale i pewnego obywatelskiego wycofania. Nie jesteśmy społeczeństwem pogrążającym się w zajazdach, najazdach i całkowitym nieposzanowaniu prawa. Stopniowo, w różnym tempie „normalniejemy” jako obywatele jednego z europejskich liberalno-demokratycznych państw.

4. Deficyty zaufania, współpracy i kapitału społecznego można ograniczyć jedynie przez mozolną pracę nad instytucjami, przez eksperymentowanie, innowacje społeczne i proces uczenia się: utrwalanie zmian pożytecznych i eliminację błędów.





DR GRZEGORZ JANKOWICZ

„Tygodnik Powszechny”  
Redaktor Działu Kultura

---

## LEKCJA CZYTANIA (CZYLI WOLNOŚCI)

### 1.

W 1953 roku Ray Bradbury opublikował powieść pt. *451° Fahrenheita*, w której przedstawił dystopijną wizję amerykańskiego społeczeństwa. Ameryka jest w niej militarną potęgą, z którą nie może się równać żaden inny kraj. Rządzący troszczą się wyłącznie o utrzymanie władzy. Wykorzystują w tym celu najwymyślniejsze narzędzia indoktrynacji i kontroli. Umysły obywateli torpedowane są ideologicznymi komunikatami, nieustannie emitowanymi przez media. Programy telewizyjne – uzależniające jak najmocniejszy narkotyk – prezentują jednowymiarowy obraz świata, wzmacniając w odbiorcach ślełą wiarę w prawomocność istniejącego porządku politycznego.

Nikt tutaj nie ma prawa myśleć samodzielnie, nikt nie ma prawa dzielić się swymi przemyśleniami i doświadczeniami z innymi. Obywatele pozostają pod stałym nadzorem specjalnych oddziałów interwencyjnych, których główne zadanie polega na niszczeniu książek i eliminowaniu czytelników. W świecie stworzonym przez Bradbury’ego lektura jest bowiem zakazana.

Władza uważa, że każdy, kto poświęca czas na rozwijanie czytelniczych pasji (innymi słowy: każdy, kto w nieprzepisowy sposób używa czasu), może stać się źródłem zagrożenia dla precyzyjnie funkcjonującego organizmu państwowego. Czytelnik to potencjalny rebeliant, którego należy jak najszybciej unieszkodliwić.

Główny bohater Guy Montag od wielu lat należy do oddziału interwencyjnego. Jest lojalnym funkcjonariuszem, karnie wykonuje polecenia przełożonych, świetnie wywiązuje się ze swoich zadań, doskonale realizuje misję trzebieenia autonomicznie myślących jednostek. Ale do czasu. Pewnego dnia – pod wpływem rozmowy z sąsiadką (przełomowy okazuje się nie tyle temat tej rozmowy, ile sam fakt, że się odbyła – chodzi o kontakt z drugim człowiekiem) – zaczyna się zastanawiać nad słusznością obranej drogi. Dociera do niego, że elementy, które składają się na jego formę życia, są do siebie podobne. Co więcej – żywoty pozostałych członków społeczeństwa wyglądają tak samo: wszyscy oglądają te same programy telewizyjne, jedzą te same potrawy, spacerują w tych samych miejscach, jeżdżą takimi samymi samochodami, mieszkają w jednakowych domach. Jedynym nośnikiem różnicy są w tym zunifikowanym świecie książki. Nie tylko dlatego, że zawierają zakazane przez władzę treści, ale także dlatego, że zostały niemal całkowicie usunięte z powierzchni ziemi. Niespodziewane pojawienie się książki (zagubionej w jakiejś piwnicy lub przechowywanej w ukryciu przez jednego z rewolucjonistów) jest zatem równoznaczne z wtargnięciem do świata czegoś innego, niezwykłego, tajemniczego, wywrotowego.

Montag – powodowany ciekawością – zabiera ze służbowego magazynu kilka tomów. Zaczyna czytać. Najpierw kilka linijek, potem parę stron, wreszcie cały rozdział. Nie rozumie, co się z nim dzieje, nie wie, dlaczego z każdym przeczytanym wersem słabnie w nim gotowość do uległości wobec władzy, a ogromnie potrzeba wolności. Nawiązuje kontakt z profesorem Faberem, bezrobotnym anglistą, którego przyłapał kiedyś na czytaniu wierszy, ale z niezrozumiałych dla siebie powodów puścił go wolno. Teraz prosi Fabera o pomoc. Potrzebuje wyjaśnień i wskazówek, potrzebuje lekcji czytania.

Faber przekonuje Montaga, że sekret kryje się nie tyle w samych książkach, ile raczej w działaniach, do których podjęcia skłaniają. Dzieła literackie

czy filozoficzne – tłumaczy profesor – są jedynie naczyniami, w które wiano rozmaite treści: opowieści przygodowe i obyczajowe, rozważania etyczne, analizy polityczne... Wszystko to można poznać również w inny sposób, więc sama książka nie jest wcale niezbędna. Władza wybrała czytelników, by reszcie społeczeństwa wskazać konkretnego wroga, by skierować całą społeczną nienawiść pod jeden adres. Ale równie dobrze mogłaby zaatakować filmowców czy artystów. Tym, co naprawdę wywrotowe – ciągnie dalej Faber – jest rozmowa, którą właśnie prowadzą, czyli dyskusja na temat literatury. To właśnie dzięki rozmowie wyłamują się z obowiązującego rytmu działania. Mówiąc inaczej: opuszczają wyznaczone im miejsce w społecznej strukturze i zmieniają czasowo-przestrzenne warunki, w których – zgodnie z życzeniem władzy – powinni nieustannie funkcjonować.

Ideologiczne usidlenie nie sprowadza się jedynie do otępienia umysłu, lecz przede wszystkim do przekształcenia jednostki w maszynę, która o odpowiednich porach dnia wykonuje powierzone jej zadania, nie domagając się żadnej zmiany. Obywatel zdominowany to obywatel, który nie potrafi wyobrazić sobie innego modelu życia, innej formy istnienia. To obywatel, który uwierzył, że to, co robi, jest ściśle związane z jego naturą i powołaniem.

Bradbury znakomicie uchwycił istotę absolutnego zniewolenia: gotowość jednostki do bezkrytycznego przyjęcia na siebie określonej roli społecznej. Ale wskazał także punkty oporu: praktyki kulturalne (lekturę, namysł, dyskusję), które – choć na pierwszy rzut oka nie posiadają potencjału porównywalnego z działaniami o charakterze politycznym – mogą rozsadzić każdy system władzy.

## 2.

W 1981 roku francuski filozof Jacques Rancière opublikował rozprawę pt. *Noc proletariuszy*, która opowiada o doświadczeniach dziewiętnastowiecznych robotników. Analizowany przez Rancière'a materiał pochodzi z archiwum francuskiego ruchu robotniczego. Filozof zapoznał się z pozostawionymi

przez konkretnych ludzi dziennikami, notatkami, listami oraz dokumentami, które dają wgląd w ich codzienną egzystencję.

Interesował go sposób funkcjonowania określonej grupy społecznej. Nie chciał przy tym tworzyć historii życia codziennego pracowników wielkich dziewiętnastowiecznych fabryk. Postawił sobie inny cel: zbadanie i opisanie form egzystencji, które zostały utrwalone w prywatnych zapiskach. Chciał sprawdzić, jak wielka była uległość robotników względem narzuconych im sposobów życia. Albo przeciwnie: jak wielka była w nich potrzeba sprzeciwu wobec reguł ustalonych przez pracodawców.

Pierwsze impulsy, które doprowadziły do powstania *Nocy proletariuszy*, pojawiły się już w latach 60. XX wieku. Rancière należał do grupy lewicujących myślicieli (był uczniem Louisa Althussera), którzy poddali filozoficznej reinterpretacji koncepcje polityczne Marksa. Jednym z zagadnień, którymi zajmował się wówczas Rancière, był problem ideologicznego zniewolenia zachodnich społeczeństw. Filozof nie podzielał opinii większości francuskich intelektualistów, zgodnie z którą masy nie są w stanie zrozumieć swej dramatycznej kondycji, ponieważ nie dysponują odpowiednimi narzędziami filozoficznymi (dlatego potrzebni są krytycy polityczni, którzy potrafią uchwycić dynamikę procesów ideologicznych i wskazać społeczeństwu drogę ku wolności). Według Rancière'a podobne przeświadczenia prowadzą do stygmatyzacji pewnych grup społecznych. Ci, którzy zwracają uwagę na ideologiczne zniewolenie mas, sami owe masy upodrzędniają, odbierając im prawo do samodzielnego myślenia i celowego działania. Intelektualiści (świadomie lub mimowolnie) uzależniają od siebie społeczeństwo, przekonując je, że posiadają odpowiednie kwalifikacje, wiedzę i umiejętność krytycznego odnoszenia się do rzeczywistości. W efekcie tworzą nowe formy zniewolenia. Właśnie z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w 1968 roku, gdy doszło do masowych protestów. Można było wówczas zaobserwować rozdziew między postawą społeczeństwa a stanowiskiem większości intelektualistów. Ci ostatni – zdaniem Rancière'a – nie potrafili pogodzić się z faktem, że francuscy obywatele – przedstawiciele niższych klas społecznych – sami określają swoje polityczne cele i na własną rękę szukają politycznych rozwiązań.

*Noc proletariuszy* jest filozoficznym portretem ruchu robotniczego. Najważniejsza część owego obrazu to wspomniane już codzienne praktyki społeczne podejmowane przez pracowników fabryk i zakładów przemysłowych. Rancière wyszedł z założenia, że z ideologiczną machiną można walczyć na różne sposoby. Do tej pory – czyli do lat 70. XX wieku – panowało przekonanie, że emancypacyjny potencjał posiadają wyłącznie te działania, które prowadzą do radykalnych zmian politycznych. Socjologowie i historycy koncentrowali się na materiale, który dokumentował otwarte protesty przeciwko zastanej rzeczywistości. Inne praktyki były ignorowane, zakładano bowiem, że nie miały wpływu na zmianę warunków życiowych ani jednostek, ani całej klasy.

Opowieść Rancière'a dowodzi czegoś przeciwnego. Jego bohaterowie – robotnicy z lat 30. XIX wieku – w pewnym momencie dochodzą do wniosku, że ich sytuacja zawodowa uniemożliwia im jakikolwiek rozwój. Co zaskakujące, nie chodzi im w pierwszej kolejności o wyzysk pracodawców, złe traktowanie, zimne czynszówki, biedę i głód. Wszystkie te czynniki są przez nich postrzegane jako źródło życiowej udręki, jednak przyczyną największego utrapienia jest coś innego. Chodzi o konieczność podporządkowania się ścisłym rygorom czasowym i przestrzennym. Dzień pracy robotnika jest bardzo precyzyjnie zaplanowany, jego głównym i często jedynym zajęciem są obowiązki wykonywane w fabryce. Każda dodatkowa aktywność – np. aktywność kulturalna – postrzegana jest (przede wszystkim przez pracodawców, ale za sprawą ich indoktrynacji także przez samych pracowników) jako zbyteczna, a nawet szkodliwa. Robotnicy są zmuszani do ciągłego wykonywania tych samych czynności. Zepchnięci na margines wspólnoty, mają trwać w określonym miejscu, z którego nie będą w stanie zagrozić ustalonej przez innych hierarchii.

Z analizowanych przez Rancière'a dokumentów wynika jednak, że przynajmniej część robotników była w pełni świadoma, w jakiej sytuacji się znajduje. Ludzie ci nie potrzebowali przewodników, lecz narzędzi, za pomocą których mogliby zmienić rytm swojego życia. Właśnie temu służyły podejmowane przez nich praktyki społeczne. Zaczęli na przykład organizować grupy dyskusyjne, ale nie po to, by spiskować przeciwko władzy, lecz po to, by rozmawiać o przeczytanych książkach. Nocami – przeciwstawiając się

narzuconemu przez pracodawców podziałowi czasu – pochłaniali powieści, uczyli się na pamięć wierszy, przyswajali sobie nowe sposoby myślenia oraz percypowania świata. Zmieniali dostępne im formy egzystencji, modyfikując warunki, w których do tej pory działali. Zrozumieli to, czego nie może samodzielnie pojąć bohater Bradbury’ego: człowiek zdominowany to ten, który nie potrafi wyobrazić sobie innego modelu istnienia, bo uwierzył, że to, co robi, jest ściśle związane z jego naturą i powołaniem.

W kilku swoich dziełach Rancière przywołuje znamieny fragment z Platońskiego *Państwa*, w którym mowa o różnicy między filozofem a robotnikiem. Platon tłumaczy, że dusza tego pierwszego zawiera domieszkę złota, natomiast dusza drugiego została ulepiona z żelaza. Autor *Nocy proletariuszy* przekonuje, że ten mityczny podział na lepszych i gorszych jest wciąż obecny w naszym myśleniu o strukturze społeczeństwa. A to właśnie on odpowiada za powiększające się nierówności między poszczególnymi klasami społecznymi. Ta pierwsza – źródłowa – segregacja ciągnie za sobą (i zarazem sankcjonuje) kolejne podziały: na tych, którzy mają prawo do aktywności kulturalnej i tych, którzy takiej aktywności nie potrzebują; na tych, którzy mogą swobodnie korzystać z czasu wolnego i tych, którzy powinni go poświęcić na czynności ściśle związane z przydzielonymi im obowiązkami; na tych, którzy nie mają dostępu do pewnych obszarów społecznych i tych, którzy mogą swobodnie przekraczać rzeczywiste i mentalne granice.

Wydaje się, że dziś obydwie wizje – fikcja Bradbury’ego oraz odnaleziona w starym archiwum opowieść Rancière’a – są nieaktualne. Prawo gwarantuje wszystkim obywatelom równy dostęp do kultury i daje im pełną swobodę w kształtowaniu wybranej formy życia. Co więcej – warunki pracy, w których funkcjonowali dziewiętnastowieczni robotnicy, dawno odeszły w zapomnienie. Mamy dziś do czynienia z kapitalizmem kognitywnym, niematerialną pracą, większość działań społecznych odbywa się na wirtualnej scenie, na którą każdy – przy odrobinie determinacji – może się dostać.

Rancière przypomina jednak, że to zaledwie jedna strona medalu. Podobnie jak bohaterowie Bradbury’ego i dziewiętnastowieczni robotnicy, wciąż jesteśmy (nawet jeśli nie pracujemy w korporacji) uzależnieni od narzuconych nam warunków działania. Wystarczy przywołać kilka zjawisk: pełzający

kryzys ekonomiczny, który stanowi rodzaj uniwersalnego usprawiedliwienia dla inercji prywatnych i państwowych instytucji; brak wyraźnego podziału na pracę i nie-pracę, na czas wolny i czas, który poświęcamy na działania zarobkowe (pracujemy nawet wtedy, gdy powinniśmy odpoczywać – zmuszają nas do tego warunki instytucjonalne albo – co gorsza – zmuszamy się do tego sami, zniewoleni strachem przed potencjalną porażką zawodową, w wyniku której – jak sobie wyobrażamy – spadniemy z wysokiego szczybla społecznej drabiny w otchłań wykluczonych); stale rosnąca grupa prekariuszy – ludzi pozbawionych wszelkiej opieki socjalnej, skazanych na pracę w nieludzkich warunkach; zatarta granica między uczeniem się a pracą, czyli całkowite niemal podporządkowanie edukacji logice ekonomicznej

By zdobyć wolność, dziewiętnastowieczni robotnicy i bohaterowie Bradbury'ego musieli pokonać liczne przeszkody. Dziś dużo łatwiej wykonać subwersywny gest, co nie znaczy, że wykonujemy go już odruchowo, że stał się oczywisty i że zachował swój emancypacyjny potencjał. Możliwość swobodnej migracji między klasami i obszarami społecznymi to nie to samo, co rzeczywista peregrynacja i suwerenność względem obowiązujących modeli społecznych.

Lekcja lektury, której udzielają nam członkowie ruchu robotniczego i wybudzeni z ideologicznego snu strażnicy Bradbury'ego, wciąż jest nam zatem potrzebna. Najbardziej niebezpieczni są bowiem ci, którzy – jak podkreśla Rancière – niestrudzenie zszywają to, co zostało siłą rozdzielone, lub rozbijają to, co na siłę zostało ujednoczone.

I jedno, i drugie można robić „za pomocą” książki.







DR KRZYSZTOF MAZUR

*Uniwersytet Jagielloński  
Przewodniczący Rady Klubu Jagiellońskiego*

---

## POLSKA JAKO SYSTEM POZOROWANEJ PARTYCYPACJI OBYWATELSKIEJ

Teza, iż we współczesnej Polsce partycypacja obywatelska ma charakter pozorowany wielu czytelnikom może wydać się herezją. Wszak żyjemy w epoce, która terminy „społeczeństwo obywatelskie” i „demokracja” odmienia przez wszystkie przypadki. W epoce, która chlubi się wrażliwością na problemy marginalizowanych grup i rosnącymi kwotami wydawanymi na przeciwdziałanie ich wykluczeniu (słowo klucz: „środki unijne”). „Skoro wydajemy coraz więcej na organizacje społeczne, skoro tak szeroko promujemy demokrację i działania obywatelskie, skoro trzeci sektor ma się coraz lepiej, to mówienie o »pozorowanej partycypacji« jest grubą przesadą. Każdy ma możliwość działania, a do tego otrzymać grant na swoje projekty!” – zdaje się mówić opinia publiczna. Problem polega na tym, że wszystkie te elementy – granty, propaganda, klimat epoki, powszechne prawo wyborcze, a nawet rozwój organizacji społecznych – nie muszą mieć wiele wspólnego z realną partycypacją.

Czym zatem jest realna partycypacja, która pozwala nam odróżnić demokrację masową od demokracji partycypacyjnej? Kluczem jest uchwycenie fundamentalnej różnicy pomiędzy byciem przedmiotem i podmiotem decyzji politycznych. W demokracji masowej wyborcy są przedmiotami decyzji polityków. Zostają zredukowani do roli klientów wyrażających okazjonalnie, adekwatnie do cyklu wyborczego, swój sprzeciw bądź aprobatę wobec elit politycznych. Nie mogą jednak ustanowić własnej elity, gdyż nie mają do tego wystarczających zasobów. Klient zawsze pozostaje klientem. Demokracja masowa w tym celu wykorzystuje media i płytkie emocje społeczne. System klientelistyczny świetnie widać również w systemie grantowym, który pod płaszczykiem powszechnego dostępu do środków publicznych dotuje konkretne grupy i środowiska. Możesz być klientem takiego systemu, ale nie możesz go zmienić. Inaczej jest w demokracji partycypacyjnej, gdzie obywatele są realnymi podmiotami polityki. Jest ona ufundowana na takim ustroju, który pozwala społeczeństwu nie tylko wyrażać swoją aprobatę/sprzeciw wobec konkretnych polityków, ale realnie kształtować przestrzeń publiczną. Prawa łączą się w tym wypadku z konkretnymi obowiązkami względem wspólnoty.

To rozróżnienie towarzyszy nam od początku w myśli politycznej Zachodu. Christian Meier w świetnej książce *Powstanie polityczności u Greków* pokazuje, że u źródeł greckiej demokracji leżało osiągnięcie przez lud świadomości własnej podmiotowości, zdolności do aktywnego uczestnictwa w historii, możliwości współkształtowania otaczającej ich rzeczywistości. Kluczem jest izonomia, czyli równość wobec prawa i związany z nią równy udział w obowiązkach wobec wspólnoty<sup>1</sup>. Dokładnie na ten sam mechanizm zwrócił uwagę Ireneusz Krzemiński, opisując w eseju *Świat zakorzeniony* istotę ruchu społecznego „Solidarność”. Warszawski socjolog odwołuje się w tym celu do wprowadzonego przez Simon Weil rozróżnienia na kaprys władzy i zasadę prawną. Ład polityczny budowany na tym pierwszym sprawia, że obywatele nie rozporządzają swoim życiem, gdyż w każdej chwili może ono im zostać odebrane. Twórcy „Solidarności” doświadczyli tego stanu jako poniżającego i postanowili aktywnie zaznaczyć swoją podmiotowość. Po-

1. C. Meier, *Powstanie polityczności u Greków*, Warszawa 2012.

czuli się sobą – pisze Krzemiński – i mieli poczucie, że są u siebie. Zaczęli domagać się nowego systemu politycznego, który w miejsce kaprysu władzy ustanowi prymat zasady prawnej. Stan ten nazwie on „zakorzeniem człowieka w świecie”, gdy na nowo staje się on panem samego siebie<sup>2</sup>. Grecka demokracja narodziła się zatem wówczas, gdy lud stał się podmiotem życia politycznego, zrywając z postawą klientelistyczną względem arystokracji. Analogicznie ruch społeczny „Solidarność” rozpoczął się wtedy, gdy robotnicy przestali traktować siebie jak przedmiot polityki uzależniony od kaprysu władzy. Stali się tym samym obywatelami działającymi w granicach prawa, które sami chcą ustanawiać. Właśnie to przejście różni demokrację masową od demokracji partycypacyjnej.

Zmierzenie się z tezą, iż współczesnemu ustrojowi Polski bliżej jest do demokracji masowej niż do demokracji partycypacyjnej jest tematem na bardzo ciekawą i długą książkę. W oczywisty sposób przerasta to ramy tego eseju. Dlatego ograniczę się w nim do dwóch zagadnień kluczowych z perspektywy omawianego problemu. Po pierwsze, spróbuję odpowiedzieć, gdzie leżą przyczyny tego, iż współczesnej Polsce bliżej do demokracji masowej niż partycypacyjnej. Po drugie, zaprezentuję zarys autorskiej wizji reformy samorządu gminnego, której wprowadzenie znacznie przybliżyłoby nas do ideału demokracji partycypacyjnej. Porównując go z obecnymi rozwiązaniami, dostrzeżemy najlepiej, dlaczego trudno mówić o realnej partycypacji obywatelskiej we współczesnej Polsce.

## **Transformacja ustrojowa – rewolucja ponad głowami społeczeństwa**

Przyczyn masowości współczesnej polskiej demokracji należy upatrywać w przyjętym modelu transformacji ustrojowej. Znakomitą pozycją częściowo mierzącą się z tym zaganiem jest *Pamięć po komunizmie* Pawła Śpiewaka<sup>3</sup>. Autor należący przecież do ścisłej intelektualnej elity III RP (trudno

---

2. I. Krzemiński, *Świat zakorzeniony*, „Aneks”, 1986, nr 43.

3. P. Śpiewak, *Pamięć po komunizmie*, Gdańsk 2005.

posądzać go o pravicowy radykalizm) przedstawia w swojej pracy bardzo krytyczny obraz transformacji. Główna teza tego wątku książki brzmi: polska transformacja ustrojowa została dokonana przez bardzo wąskie grono liderów „Solidarności” i PZPR, którzy nie zabiegali o stworzenie szerokiego zaplecza społecznego dla swoich działań. Po części było to związane z nieufnością względem społeczeństwa, a po części z przekonaniem o własnej wyjątkowości. W efekcie nasz system polityczny powstał „ponad głowami ludzi”, którzy nie tylko nie uczestniczyli w tym procesie, ale nawet nie rozumieli obserwowanych zdarzeń.

Brak szerokiej bazy społecznej dla działań twórców III RP związany był z dwoma elementami. Pierwszy z nich polegał na zawężeniu reprezentacji strony społecznej w trakcie obrad Okrągłego Stołu. Manewr ten powtórzono następnie przy powoływaniu do życia Krajowego Komitetu Obywatelskiego, którego celem było przygotowanie wyborów czerwcowych. Śpiewak stwierdził, że „z udziału w pracach KKO wykluczeni zostali wszyscy ci działacze, którzy przez »gabinet cieni« [Wałęsę i jego doradców – K. M.] uważani byli za zbyt radykalnych lub za przedstawicieli ugrupowań marginalnych”. Lista środowisk niezaproszonych do obrad Okrągłego Stołu jest rzeczywiście zastanawiająco długa. Znalazły się wśród nich: Konfederacja Polski Niepodległej, Solidarność Walcząca, Unia Polityki Realnej, Grupa Robocza Komisji Krajowej (m.in. Andrzej Słowik, Marian Jurczyk i Andrzej Gwiazda), środowisko skupione wokół czasopisma „Głos”, środowisko Jana Olszewskiego, grupa Anny Walentynowicz, Klub Polityczny ’88. Towarzyszyła temu retoryka, że tylko twórcy KKO są „autorytetami intelektualnymi” mającymi moralne prawo, by reprezentować polskie społeczeństwo. Nikt inny nie nadaje się do odgrywania swojej roli na „obrotowej scenie historii politycznej”<sup>4</sup>.

Jak daleko poszła marginalizacja środowisk niezwiązanych bezpośrednio z Lechem Wałęsą, niech świadczy fakt, iż w wyborach czerwcowych nie wystartował sam Tadeusz Mazowiecki. Jak do tego doszło?

„Aleksander Hall i Tadeusz Mazowiecki podnieśli kwestię tożsamości przyszłych posłów i senatorów. Chcieli, by reprezentanci strony opozycyjnej zach-

4. *Graj! Z Adamem Michnikiem rozmawia Jacek Żakowski*, „Tygodnik Powszechny”, 1989 (nr 23), s. 4.

wywali swoje własne oblicze polityczne. Tego rodzaju autoprezentacja kandydatów miałyby pozwolić na ujawnienie się i uznanie naturalnego pluralizmu w obrębie szerokiego ruchu politycznego i tym samym ustanowienie innych niż dotychczas zasad jedności. Propozycja ta została szybko utracona. Hall opuścił KKO i ani on, ani Mazowiecki nie kandydowali do Sejmu X kadencji<sup>5</sup>.

Dziś zapominamy o tym epizodzie, gdyż Mazowiecki kilka tygodni później został premierem. W czerwcu 1989 roku był on jednak wyraźnie zmarginalizowany. Zatem pierwszą przyczyną braku bazy społecznej dla działań twórców III RP były rozgrywki wewnętrzne pomiędzy liderami ruchu społecznego, które doprowadziły do marginalizacji całych środowisk, nawet tak zasłużonych w walce o niepodległość jak Solidarność Walcząca. Śpiewak podsumuje, że czas Okrągłego Stołu okazał się „»momentem konstytucyjnym«, lecz konstytuanta nie był parlament pochodzący z wolnych wyborów, tylko grono polityków pozbawionych w czasie rozmów społecznego uprawomocnienia”<sup>6</sup>.

Druga przyczyna związana była nie tyle z rozgrywkami pomiędzy liderami, ale z generalnym nastawieniem wobec społeczeństwa charakterystycznym dla najważniejszych doradców Wałęsy. Już w trakcie obrad Okrągłego Stołu Adam Michnik mówił, że „zasadniczą cechą stalinowskiego komunizmu jest rozpad więzi społecznych, rozkład kultury prawnej i wtedy bunt takiej społeczności jest buntem niewolników, buntem ludzi, którzy najlepiej potrafią budować szubienice”<sup>7</sup>. Takiej społeczności niewolników nie należy ufać. Dlatego kluczowych zmian na „obrotowej scenie historii politycznej” może dokonać tylko wąska grupa osób świadoma swojej roli.

„W wielu wypowiedziach ówczesnych liderów – zauważa Śpiewak – obecny był motyw lęku przed rozsierdzonym tłumem, nieprzewidywalnymi odruchami zniecierpliwienia. Podkreślano, że ludzie dają się łatwo podburzać, omamić fałszywymi obietnicami. Zdawano sobie sprawę z tego, że opozycja posiada dość skromną bazę społeczną”<sup>8</sup>.

---

5. P. Śpiewak, *op. cit.*, s. 33.

6. *Ibidem*, s. 26.

7. Cyt za: A. Garlicki, *Karuzela. Rzecz o Okrągłym Stole*, Warszawa 2003, s. 196.

8. P. Śpiewak, *op. cit.*, s. 38.

Nie dziwi zatem, że w tym gronie powszechnie uznano, iż w okresie przejściowym zasady demokratyczne muszą zostać ograniczone, bo wymaga tego „rozum polityczny”.

Według tej zasady liderzy Komitetów Obywatelskich traktowali aktywistów, którzy z entuzjazmem tworzyli lokalne struktury. „Trzon KKO występował w roli swoistego »gabinetu cieni«, a kolejno powoływane ogniwa regionalne, miejskie i dzielnicowe miały być niejako przedłużeniem KKO. Na lokalnych zebraniach można było usłyszeć, kto będzie kandydował w danym okręgu, a do zebranych należało zorganizowanie kampanii wyborczej. KKO pełnił funkcję centrum dowodzenia, mimo że jego legitymizacja do sprawowania tej funkcji była ograniczona. Dawała je przede wszystkim obecność Wałęsy, a ponadto części działaczy opozycji”<sup>9</sup>. Zatem logika przyjęta od początku w ramach Komitetów Obywatelskich, pomimo ich pięknej nazwy i wspaniałej tradycji ruchu społecznego „Solidarność”, niczym nie różniła się od powszechnie dziś krytykowanej kultury politycznej współczesnych partii politycznych. Było wąskie grono decydentów, a rola struktur lokalnych została ograniczona do „zorganizowania kampanii wyborczej”. Mieli być przedmiotem, a nie podmiotem dziejących się na ich oczach wydarzeń. Cała dynamika realnych sporów, gier i decyzji została ukryta za kotarą politycznego teatru, w wyniku czego rosła rola kulis politycznych. Opinia publiczna dowiadywała się o realnych sporach w „obozie solidarnościowym” dopiero w sytuacjach kryzysowych. Co więcej, oponenci bardzo często byli szantażowani argumentem jedności i nie upubliczniali swojego sprzeciwu wobec konkretnych decyzji. Dlatego nie może nas dziwić fakt, że KKO szybko traciło w ten sposób swoich aktywistów i – pomimo ogromnego entuzjazmu początkowego – nie przerodziło się nigdy w nic trwałego.

Powyższe uwagi nie mają charakteru pewnej oceny *ex post* obarczonej błędem prezentyzmu. Przeciwnie, taki model relacji liderzy–społeczeństwo na bieżąco krytykowało bardzo wielu ważnych działaczy zasłużonych dla opozycji demokratycznej. Krytykowali go wszyscy liderzy wymienionych powyżej środowisk niedopuszczonych do obrad Okrągłego Stołu. Zerwania z gabinetowo-konwentyklowym stylem porozumiewania się elit domagali

9. *Ibidem*, s. 31.

się Gustaw Herling-Grudziński i Maciej Poleski (Czesław Bielecki). Publicysta „Res Publiki” pisał na gorąco: „rozumiem doskonale mechanizm Okrągłego Stołu, rozumiem konieczność gabinetowych negocjacji (...). Ale wiem też, że raz uruchomione mechanizmy polityczne mają ogromną siłę utrwalania się, przechodzenia w praktykę codziennego życia, stawania się politycznym zwyczajem, czymś normalnym wreszcie”<sup>10</sup>. Wtórował mu Zbigniew Romaszewski, stwierdzając, że elitaryzm bardzo wyraźnie przekroczył „granice podyktowane taktyką negocjacyjną i stał się w jakiejś mierze osłoną interesów grupowych wybranych elit »Solidarności«”<sup>11</sup>. Zaraz po wyborze Mazowieckiego świetnie podsumował to Ireneusz Krzemiński, stwierdzając, że scena polityczna została ustawiona ponad głowami ludzi. Nie rozumieją rozgrywanych na nich zdarzeń, a także w nich nie uczestniczą. „Oznacza [to] podejmowanie problemów ogółu w trosce o dobro i interesy »społeczeństwa«, ale BEZ udziału samych zainteresowanych. (...) Zagroza to samej idei demokracji”<sup>12</sup>.

Ten sposób myślenia został przeniesiony na filozofię działania gabinetu Tadeusza Mazowieckiego. Silne poczucie historycznej misji wdrażania bolesnych reform pogłębiało widzenie w społeczeństwie potencjalnej przeszkody w procesie przemian, zwłaszcza że gabinet Mazowieckiego działał przez dłuższy czas w swoistej pustce społecznej wynikającej z braku niezależnych organizacji społecznych. *Post factum* Edmund Wnuk-Lipiński, który w tym czasie kierował zespołem doradców przy Obywatelskim Klubie Parlamentarnym, za błąd uznał „przyjęcie tezy, że jesteśmy fachowcami, a społeczeństwo jest dyletanckie. Tak jest zawsze. Zawsze jest elita, która wie lepiej co robić. (...) Ten rząd nie zdołał zapewnić sobie stałego kontaktu z bazą społeczną. A przecież od początku działał w logice poparcia społecznego. Utrzymanie poparcia powinno być elementem programu równie ważnym jak stabilizacja waluty”<sup>13</sup>. Jeszcze bardziej dosadnie rządy Mazowieckiego podsumował Śpiewak:

10. D. Kalbarczyk, *Nadzieja i niepokoje*, „Res Publika”, 1989, nr 4, s. 32.

11. Z. Romaszewski, *Minimalizm radykalny*, „Kultura” (Paryż), 1989, nr 3, s. 11.

12. I. Krzemiński, *Dlaczego jest tak źle, skoro jest tak dobrze? Kilka uwag o opozycji w bieżącej sytuacji*, „Tygodnik Solidarność”, 1989, nr 1, s. 11.

13. E. Wnuk-Lipiński, *Boss z urny*, „Po prostu”, 1991, nr 2, s. 14.

„rząd i kierownictwo OKP nie chcą (...) dzielić się władzą. Wynika to po części z przyjętej przez nich zasady: władza wie lepiej i uznaje tylko autorytet swojego dość ograniczonego środowiska. Taki system ma wszelkie cechy autokracji. Ekipa rządowa (...) nie rozkłada państwowych zadań na partie polityczne, stowarzyszenia, związki zawodowe czy samorząd terytorialny. Nie dzieli się władzą, a więc nie dzieli się współodpowiedzialnością. (...) Nie uruchamia lub nie chce uruchamiać oddolnego procesu zmian i nie czyni zgoła nic, by rozbudować realną społeczną bazę reform. (...) Sprzyja postawom roszczeniowym, umacnia w ludziach przekonanie, że są jedynie ofiarami, a nie uczestnikami czy współtwórcami przemian”<sup>14</sup>.

Używając zaproponowanej we wstępie dystynkcji, umacnia w nich przekonanie, że są przedmiotami, a nie podmiotami polityki.

Jaki jest efekt takiej filozofii działania?

„Ludzie uważają, mniej lub bardziej fałszywie, że niewiele się zmieniło, bo obywatele w swojej masie, tak jak nie mieli, tak nie mają wpływu na decyzję państwa, a do tego nie mogą liczyć na poważny udział w prywatyzacji majątku państwowego. (...) W tej sytuacji ludzie, którzy dawno już przestali ufać komunistom, szybko tracą również zaufanie do nowej grupy rządzącej. A skutkiem tego może być nie tylko utrata zaufania do konkretnej elity politycznej, ale do całej politycznej klasy – co uwidocznilo się w hasłach »biała« i »czerwona nomenklatura« W tej sytuacji grozi nam daleko idąca depolityzacja społeczeństwa”<sup>15</sup>.

Tak właśnie się stało. Przyjęty w trakcie transformacji ustrojowej paradygmat relacji liderzy–społeczeństwo obowiązuje do dziś. W tym duchu pracowano nad Konstytucją RP, która nie powstała w wyniku szerokich konsultacji społecznych, ale była kompromisem pomiędzy kilkoma głównymi aktorami. Najbardziej zaś destrukcyjny element naszego ustroju – dualizm egzekutywy – zawdzięczamy rozgrywkom pomiędzy obozami Wałęsy i Kwaśniewskiego. Ta sama filozofia „depolityzacji społeczeństwa” legła u fundamentów obowiązującej dziś ordynacji wyborczej wzmocnionej przez zasady finansowania partii politycznych. Także w tym elemencie system polityczny zapewnia ogromną przewagę bonzów partyjnych nad społeczeń-

14. P. Śpiewak, *ibidem*, s. 88.

15. P. Śpiewak, *op. cit.*, s. 87.



stwem, które zostało pozbawione wszelkich narzędzi umożliwiających stworzenie realnej alternatywy dla istniejącego układu. Przejawy tej logiki widać również w marginalizowaniu wszelkich form demokracji bezpośredniej (*vide* regularne odrzucanie przez Sejm społecznych projektów ustaw i wniosków o referenda tematyczne), w działaniach samorządów (brak ograniczenia do dwóch kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast), klientelistycznym systemie grantowym dla organizacji społecznych czy pozbawieniu rodziców praw do realnego współkształtowania systemu edukacji (*vide* odrzucenie przez Rząd postulatów w sprawie sześciolatków). Spoglądając na te elementy współczesnego ustroju i praktyki politycznej, możemy tylko zadumać się nad przenikliwością cytowanego publicyści „Res Publici”: „raz uruchomione mechanizmy polityczne mają ogromną siłę utrwalania się, przechodzenia w praktykę codziennego życia”.

## **Oddolny proces odbudowy demokracji partycypacyjnej**

Alexis de Tocqueville odkrywając demokrację amerykańską szczególnie wiele uwagi poświęcił gminom, gdyż właśnie tam dostrzegł siłę wolnych społeczeństw. Gminy miały być dla wolności tym, czym dla nauki są szkoły podstawowe: uczą ludzi posługiwania się wolnością, pozwalają im zasmakować w swobodnym jej praktykowaniu. Bez pomocy instytucji gminnych naród może stworzyć sobie silny rząd, lecz nie będzie w nim ducha wolności<sup>16</sup>. W tej obserwacji Tocqueville’a zawiera się ogromna mądrość: demokratyczną kulturę polityczną można rozwijać jedynie poprzez żywe uczestnictwo w życiu publicznym. To demokracja bezpośrednia, umożliwiająca obywatelom realną partycypację, kształci ludzi odpowiedzialnych, zdolnych do współdziałania, samoorganizowania się. Stanowi tym samym podglebie demokracji reprezentacyjnej.

Z kilkoma ekspertami z Ośrodka Studiów o Mieście (OSOM Kraków) działającego w ramach Klubu Jagiellońskiego w tym duchu przyjrzelśmy się polskiemu samorządowi. Efekty tej pracy zostały opublikowane w formie

---

16. A. de Tocqueville, *Demokracja w Ameryce*, Warszawa 1976.

raportu *Budżet obywatelski. Rekomendacje dla Krakowa*<sup>17</sup>. Jest to analiza problemu partycypacji na przykładzie stolicy Małopolski. Zdaniem autorów tego dokumentu obecny kształt samorządu sprzyja utrwalaniu się mechanizmów demokracji masowej (klientelistycznej) nie tylko na poziomie centralnym, ale także na poziomie miasta. Realne kompetencje do kształtowania przestrzeni publicznej w gminie ma bowiem prawie wyłącznie prezydent, a rola rady miasta została zredukowana do opiniowania corocznych projektów budżetów oraz sprawozdań z ich realizacji. Sprzyja to podporządkowaniu sobie rady przez władzę wykonawczą. Prezydent prowadzi bowiem indywidualne konsultacje z poszczególnymi radnymi, by zdobywać ich poparcie przy głosowaniach budżetowych, a w zamian realizuje określone inwestycje w ich okręgach wyborczych. Hegemoniczną pozycję urzędującego prezydenta wzmacnia słabość lokalnych struktur partyjnych oraz narzędzia promocyjne miasta wykorzystywane często do promocji samego prezydenta. Taki system wzmacnia hegemoniczną rolę prezydenta w gminie, a także wspiera mechanizmy klientelistyczne. Trudno mówić tu o realnej partycypacji.

Zaangażowaniu obywateli nie sprzyja również obecny kształt rad dzielnic. W mieście liczącym według oficjalnych statystyk prawie 800 tys. mieszkańców (nieoficjalnie około miliona) funkcjonuje dziś podział na osiemnaście dzielnic. Każdą z nich zamieszkuje zatem średnio ok. 50 tys. mieszkańców. Klasycy filozofii politycznej byli zgodni, że o realnej wspólnotie można mówić w przypadku grup nie większych niż kilka tysięcy osób. Z natury rzeczy zatem tak ogromna liczba osób nie jest w stanie stworzyć wspólnoty skupionej wokół problemów dzielnicy, zwłaszcza że w obecnym kształcie w ramach jednej dzielnicy zostały sztucznie połączone obszary miasta o różnej specyfice i odmiennych problemach. Znakomitym przykładem jest Dzielnica VIII Dębniki. Na jej terenie znajdują się zarówno stare kamienice wokół Rynku Dębnickiego z tkanką społeczną i problemami charakterystycznymi dla centrów starych miast, nowe osiedle Ruczaj, gdzie dominują deweloperzy i młode rodziny z małymi dziećmi, wreszcie typowa wiejska zabudowa Tyńca. Te trzy części jednej dzielnicy różni wszystko: struktura społeczna, normy kulturowe, problemy ekonomiczne, wreszcie – najważniej-

17. <http://osom.org.pl/attachments/article/2/OSOM%20analiza%20-%20bud%20C5%BCet%20obywatelski.pdf>

sze – potrzeby. Dlatego wokół sztucznej struktury administracyjnej, jaką jest „Dzielnica VIII Dębniaki” nie może powstać i nigdy nie powstanie realna wspólnota. Rada dzielnicy będzie zatem zawsze funkcjonować jako przestrzeń walki o ograniczone zasoby pomiędzy radnymi zabiegającymi o chodniki dla swoich osiedli. Marginalizację dzielnic pogłębia dodatkowo systematyczne zmniejszanie środków przeznaczanych na ich funkcjonowanie (ten trend widać od 2006 roku). Wszystko to sprawia, że dzielnice mają coraz bardziej fasadowy charakter. Trudno się więc dziwić, że frekwencja w wyborach do rad dzielnic jest tak niska – w ostatnich wyborach nie przekroczyła nawet 20 proc. Za przejaw zmian w kierunku realnej partycypacji trudno także uznać wprowadzenie budżetu obywatelskiego. Na ten cel przeznaczana jest ciągle bardzo mała kwota (mniej niż 1 proc. budżetu miasta). Do tego sposób rozpatrywania wniosków ma charakter plebiscytu, a nie realnej dyskusji mieszkańców na temat ich potrzeb i nowatorskich rozwiązań. W rezultacie budżet obywatelski, podobnie jak dziś dzielnice, również będzie pełnił funkcję fasadową.

Dlatego wraz z autorami raportu *Budżet obywatelski. Rekomendacje dla Krakowa* zaproponowaliśmy odważną wizję upodmiotowienia mieszkańców na poziomie gminy. Nasza propozycja zrywa z filozofią klientelistyczną i daleko wykracza zarówno poza obecną praktykę, jak i obowiązujący stan prawny. Podstawą tego projektu jest stworzenie wspólnot sąsiedzkich posiadających realne narzędzia kształtowania przestrzeni publicznej. Za klasykami filozofii politycznej uznaliśmy, że nie mogą one liczyć więcej niż pięć tysięcy mieszkańców. Dlatego podzieliliśmy Kraków na 206 jednostek terytorialnych mających charakter wspólnot sąsiedzkich. Pracując nad wyznaczeniem ich granic odkryliśmy, iż nasza intuicja pokrywa się z wieloma rejonami szkół podstawowych. Przy ich wyznaczaniu kierowano się ideą, iż rejon jednej szkoły podstawowej powinien być na tyle mały, by z wózkiem mogła go przejść matka (lub ojciec), odprowadzając starsze dziecko do szkoły. Uwzględniając średnią gęstość zaludnienia, jest to taka przestrzeń, którą zamieszkuje właśnie od trzech do pięciu tysięcy mieszkańców mających szansę „znać się z widzenia”. Właśnie w takich warunkach może powstać realna wspólnota, co nigdy nie uda się w przypadku dzielnic liczących ponad 50 tys. mieszkańców.

Co jeszcze ciekawsze, poza podziałem na rejony szkół podstawowych odkryliśmy, że w Krakowie 206 wspólnot sąsiedzkich odpowiada nazwom mocno zakorzenionym kulturowo, co oddaje codzienna praktyka językowa. Znowu przykład z Dzielnicy VIII Dębniki: mieszkańcy Osiedla Ruczaj nigdy nie powiedzą „mieszkam na Dębnikach”, gdyż określenie to oznacza jedynie najbliższe okolice Rynku Dębnickiego. Powszechnie posługują się więc zwrotem „mieszkam na Ruczaju”. Gdyby zaś jakiś mieszkaniec Tyńca zamiast powiedzieć „mieszkam w Tyńcu” powiedział „mieszkam na Dębnikach”, to zostałby uznany albo za kłamcę, albo za człowieka nie znającego Krakowa. Tak oto język udowadnia sztuczność obecnego podziału administracyjnego. Zarazem świetnie oddaje naszą intuicję, iż identyfikujemy nasze miejsce zamieszkania poprzez wspólnoty sąsiedzkie, a nie poprzez obecnie istniejące dzielnice<sup>18</sup>.

W każdej z 206 wspólnot sąsiedzkich jej mieszkańcy mają prawo powołać do życia stowarzyszenie terytorialne. Członkiem stowarzyszenia ma prawo być każda osoba mieszkająca, co najmniej czasowo, na obszarze danej wspólnoty. Nie zostaje nim jednak automatycznie z faktu zamieszkania, lecz musi się zarejestrować jako członek stowarzyszenia terytorialnego (wykonać akt woli). Osoby niezamieszkujące na tym terenie mogą brać udział w pracach stowarzyszenia, ale bez czynnego oraz biernego prawa wyborczego. Projekt zakłada brak obowiązkowych składek członkowskich, by nie tworzyć żadnej bariery dla osób gorzej sytuowanych. Przy założeniu średniej statystycznej aktywności obywatelskiej, która w Polsce wynosi ok. 2 proc. w każdym stowarzyszeniu powinno aktywnie działać ok. 60–70 mieszkańców (minimum, by założyć takie stowarzyszenie terytorialne, powinno wynieść piętnastu mieszkańców). Projekt statutu stowarzyszeń przygotowuje rada miasta i brzmi jednolicie dla każdego podmiotu, choć mieszkańcy każdej wspólnoty sąsiedzkiej mają możliwość napisania własnej preambuły. Każde stowarzyszenie terytorialne będzie miało osobną podmiotowość prawną i finansową. Walne Zgromadzenie członków ma znacznie większy zakres kompetencji niż w tradycyjnych organizacjach społecznych. Ma prawo nie

18. Raport zawiera wykaz historycznych nazw wszystkich proponowanych przez nas 206 wspólnot sąsiedzkich. Widać zatem, że przykład Ruczaju i Tyńca ma swoje analogie w całym mieście.

tylko wybierać pięcioosobowy zarząd i prezesa na dwuletnią kadencję, ale również organizowane są comiesięczne spotkania, gdzie omawiane są najważniejsze problemy wspólnoty oraz podejmowane kluczowe decyzje.

Powstanie takich stowarzyszeń terytorialnych nie miało by sensu bez przekazania im realnych narzędzi pozwalających kształtować przestrzeń publiczną znajdującą się na ich terytorium. Dlatego projekt zakłada, że prezydent i rada miasta przekazują wspólnotom sąsiedzkim na zasadzie zadań zleconych, w formie partnerstwa publiczno-społecznego, szereg istotnych kompetencji, a wraz za tym konkretne środki z budżetu. Zaznaczę od razu, że chodzi o takie obszary, które nie są kluczowe z perspektywy strategicznego rozwoju całego miasta i jego spójności. Wspólnoty sąsiedzkie mogą zatem zarządzać lokalną biblioteką, gdyż jej ewentualne złe funkcjonowanie nie odbije się na kondycji całego miasta. Nie otrzymają one jednak jurysdykcji nad filharmonią, nawet jeśli jej budynek znajduje się na ich terytorium, gdyż jest to instytucja kultury o charakterze strategicznym nie tylko z perspektywy konkretnego miasta, ale całego regionu.

Raport proponuje przekazanie wspólnotom sąsiedzkim w zarządzanie następujących obszarów funkcjonowania miasta: po pierwsze, opiekę przedszkolną i edukację podstawową. Skoro to rodzice są odpowiedzialni za edukację swoich dzieci, a przymus rejonizacji oznacza, że dany obszar zamieszkują rodzice dzieci uczęszczających do tej samej szkoły, to słuszne wydaje się przekazanie stowarzyszeniom terytorialnym zarządzania przedszkolami i szkołami podstawowymi znajdującymi się na danym terenie. Podobnie jak w przypadku innych szkół zarządzanych obecnie przez stowarzyszenia, rola Ministerstwa Edukacji Narodowej ograniczałaby się do ustalania minimów programowych, a miejscowe kuratorium oświaty pełniłoby funkcje kontrolne. Po drugie, stowarzyszenia powinny zarządzać ośrodkami pomocy społecznej, gdyż to mieszkańcy najlepiej rozumieją problemy społeczne występujące na danym obszarze. Po trzecie, wspólnoty mieszkańców byłyby odpowiedzialne za kwestię bezpieczeństwa na ich terytorium. Dając im możliwość wyboru pomiędzy strażą miejską a prywatnymi firmami ochroniarskimi, mieszkańcy wreszcie będą mogli realnie dbać o bezpieczeństwo w niewralgicznych okresach dnia i najbardziej niebezpiecznych obszarach wokół siebie. Po czwarte,

stowarzyszenia powinny zarządzać gospodarką komunalną. Po piąte, w ich kompetencjach powinno być zarządzanie miejscowym domem kultury oraz biblioteką. Tylko w ten sposób te podstawowe jednostki kultury będą nastawione na realne potrzeby społeczne ludzi wokół siebie, a nie uzależnione od decyzji urzędników magistratu. Po szóste, wspólnoty sąsiedzkie przejęłyby także zarządzanie sportem w obszarze zarządzania lokalnymi obiektami i międzyszkolnymi klubami sportowymi. Dzięki temu w dużo większym stopniu niż dotychczas powinny być wykorzystywane tzw. „orliki” i cała infrastruktura sportowa. Po siódme wreszcie, wspólnota lokalna powinna mieć podstawowe kompetencje dotyczące przestrzeni miejskiej na ich terenie, w tym utrzymanie czystości i zieleni. Nie chodzi o to, by ustalali oni miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, gdyż ta kompetencja wymagająca szczególnej wiedzy eksperckiej powinna pozostać na poziomie magistratu. Jednocześnie mieszkańcy powinni mieć możliwość zatroszczenia się o park czy skwer znajdujący się w ich bezpośredniej okolicy.

Na realizację tych celów muszą zostać przekazane środki z budżetu miasta, w wielkości identycznej do kwot obecnie wydawanych na te cele. Środki te mają dotyczyć głównie wydatków bieżących, a nie majątkowych. Szczegółowy załącznik do raportu pokazuje, w jaki sposób docelowo należy rozdysponować ok. 20 proc. budżetu miasta pomiędzy 206 stowarzyszeń. Niezależność finansowa dałaby wspólnocie sąsiedzkiej dużą autonomię w zakresie doboru sposobów realizacji zadań (na kształt dyrektyw w prawie pochodnym UE). Zmniejszyłoby to czapę biurokratyczną związaną z fikcyjnością obecnie dominującej „filozofii przetargowej”. Co więcej, stowarzyszenia mogłyby podejmować inwestycje nieprzewidziane w zadaniach zleconych, pod warunkiem że pozyskają na nie dodatkowe środki. Zarząd może otrzymywać wynagrodzenie za swoje działanie, o ile zatwierdzi je Walne Zgromadzenie. Wynagrodzenie Zarządu mogłoby pochodzić z oszczędności wynikających z ograniczenia administracji dotąd zajmującej się wymienionymi powyżej obszarami. Autorzy raportu nie widzą także nic złego w tym, iż wynagrodzenie Zarządu rosłoby proporcjonalnie do środków pozyskanych z zewnątrz, gdyż taki mechanizm byłby zachętą do poszukiwania dodatkowych środków na rozwój miast po zakończeniu okresu budżetowego UE 2014–2020. Pod-

stawową opiekę prawną dla stowarzyszeń zapewnić miałby urząd miasta. Kontrolą finansów, oprócz Walnego Zgromadzenia członków stowarzyszenia, zajmowałaby się Regionalna Izba Obrachunkowa.

Wprowadzenie w gminach postulowanej sieci stowarzyszeń terytorialnych zarządzanych przez wspólnoty sąsiedzkie byłoby ogromną rewolucją ku zbudowaniu w Polsce realnej demokracji partycypacyjnej. Taka gruntowna zmiana musi budzić emocje i kontrowersje. Dlatego na koniec przytoczę cztery główne wątpliwości, które przeważnie pojawiają się przy okazji dyskusji nad tą koncepcją. Po pierwsze, krytycy zarzucają temu pomysłowi przesadną radykalność. Wprowadzenie naszych postulatów mogłoby doprowadzić do szeregu nieprzewidzianych negatywnych konsekwencji. Jest to nieporozumienie. W dokumencie podkreślamy, iż taka oddolna rewolucja powinna odbywać się stopniowo, na drodze zmian ewolucyjnych, dzięki czemu w praktyce uda się zweryfikować słuszność konkretnych założeń. Dopiero empiryczne porównanie doświadczeń wielu miast, wspólnot lokalnych o różnej strukturze i występujących problemach, pozwoliłoby zbudować maksymalnie elastyczny model. Nie chodzi zatem, by proponowane rozwiązania uznać za ostateczne i wprowadzać je od razu w całym kraju. Jest to raczej pewien ideał, do którego należałoby dojść po latach testowania w różnych miejscach konkretnych rozwiązań.

Po drugie, krytycy podnoszą, iż powszechne wprowadzenie tego rozwiązania oznacza daleko idące zmiany w prawie. Niektórzy twierdzą nawet, iż należałoby zmienić samą Konstytucję RP, gdyż w Art. 164. czytamy: „podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina”. Zdaniem naszych polemistów upodmiotowienie wspólnot sąsiedzkich stałoby w sprzeczności z powyższym zapisem. Nie jesteśmy przekonani, czy tak rzeczywiście jest (kwestia wymaga pogłębionych ekspertyz). Jeśli jednak konstytucjoniści przyznaliby rację naszym krytykom, to nie widzimy nic złego w tworzeniu oddolnej presji społecznej, by zmienić sposób myślenia o gminie, czego elementem mogłaby być zmiana samego zapisu konstytucyjnego. Naszym celem nie jest bowiem niezmiennosc ustawy zasadniczej, ale prawo umożliwiające realną partycypację obywateli.

Po trzecie, niektórzy krytycy zarzucają nam myślenie utopijne polegające na idealistycznym założeniu, że każdy człowiek jest gotowy działać publicznie. W rzeczywistości – zdaniem krytyków – polskie społeczeństwo jest bierne, więc nie skorzysta z proponowanych tu rozwiązań. Podkreśliśmy raz jeszcze, że ten projekt nie opiera się na wierze w masowe zaangażowanie obywateli. Przeciwnie, bazowe założenie jest bardzo realistyczne. Wystarczy, by na ok. 3,5 tys. mieszkańców znalazło się piętnaście osób chętnych do wzięcia odpowiedzialności za stowarzyszenie terytorialne. Mówimy zatem o mniej niż 0,5 proc. populacji. Trudno zatem mówić o przesadnym optymizmie, gdy wszystkie statystyki wskazują na średnie zaangażowanie społeczne na poziomie 2 proc. Nie chodzi bowiem o to, by wszyscy obywatele poświęcali całe dnie dla działania na rzecz innych. Chodzi o to, by dać maksymalnie łatwy dostęp tym, którzy tego chcą. W ten sposób dojdzie do naturalnej selekcji przywódców społecznych, którzy nie będą musieli zapisywać się do partii, by mieć wpływ na przestrzeń wokół siebie. Co więcej, dzięki temu rozwiązaniu prezydent miasta przynajmniej w 20 proc. spraw utraci pozycję hegemonu budującego wokół magistratu układ klientelistyczny.

Po czwarte wreszcie, pojawił się zarzut, że ten projekt prowadzi do zatarcia granic pomiędzy działaniem społecznym i politycznym. Według zwolenników tego ujęcia wartością jest, że dziś mamy wyraźną granicę między politykami decydującymi o sprawach publicznych i działaczami społecznymi niemającymi realnego wpływu na rzeczywistość wokół nich. Naszym zdaniem ta filozofia jest z gruntu fałszywa. Prowadzi do oddania realnej władzy w ręce wąskich elit politycznych, co rodzi mechanizmy klientelistyczne, a w konsekwencji prowadzi do depolityzacji społeczeństwa. Jeśli Polacy mają stać się realną wspólnotą polityczną realizującą dalekosiężne cele, to, jak słusznie twierdził Tocqueville, potrzebują „szkoły podstawowej” uczenia się wolności. Demokratyczna kultura polityczna może rozwijać się jedynie poprzez żywe uczestnictwo w życiu publicznym, a nie tylko społecznym. Dlatego tak ważne są mechanizmy demokracji bezpośredniej, gdzie obywatele stają się podmiotami polityki. Tylko takie realne doświadczenie kształci ludzi odpowiedzialnych i zdolnych do współdziałania. Jeśli nie ma



takiej przestrzeni politycznego zaangażowania, to karleje również demokracja przedstawicielska i zamienia się wówczas w demokrację masową.

## **Podsumowanie**

Przyglądając się postulowanemu przez nas projektowi reformy oddolnej, mamy te same obawy, które towarzyszyły twórcom III RP na początku lat 90. Czy oddanie ludowi realnej władzy, nawet jeśli tylko w sprawach lokalnych, nie doprowadzi przypadkiem do katastrofy? Czy nie będzie nadużyć i defraudacji? Czy społeczeństwo da sobie radę? Dwadzieścia pięć lat temu w wąskim gronie zadecydowano, że jest za wcześnie na taki śmiały krok; że mamy „rozpad więzi społecznych” i „rozkład kultury prawnej” i trzeba ochronić kraj przed „buntem niewolników”. Dlatego wąska elita zadecydowała o kształcie przemian, „chroniąc” społeczeństwo przed trudnymi dylematami. Efekty tego kroku odczuwamy do dziś. Przez kolejne dwadzieścia pięć lat społeczeństwo wcale nie dojrzewało do życia publicznego, tylko zsuwało się w kierunku coraz mocniejszej depolityzacji. Jeśli bowiem na każdym kroku odczuwasz brak wpływu na rzeczywistość wokół, to zamiera w tobie chęć walki o tę przestrzeń. Uciekasz wtedy w prywatność. Jedynym sposobem, by odwrócić ten negatywny trend jest realne upodmiotowienie społeczeństwa, a nie utrzymywanie go w fikcji pozorowanej partycypacji. Musimy zdecydować, czy ciągle tkwimy w fałszywym elitaryzmie Michnika, czy odważymy się zmierzyć ze śmiałą wizją Tocqueville’a.





KS. BP PROF. TADEUSZ PIERONEK

*b. Rektor Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie*

---

## WOLNOŚĆ, ALE JAKA?

(SPÓR ŚRODOWISK LIBERALNYCH I KATOLICKICH  
O KONCEPCJĘ CZŁOWIEKA I ŻYCIA SPOŁECZNEGO)<sup>1</sup>

1. Można przyjąć, bez żadnego ryzyka, że w Polsce, po zmianach ustrojowych, jakie nastąpiły dzięki przełomowi roku 1989 roku, środowiska liberalne i katolickie weszły w spór, który wynika z odmiennych koncepcji antropologicznych, a w związku z tym, innego pojmowania wolności i prawdy, ze wszystkimi konsekwencjami, jakie ta rozbieżność niesie dla człowieka jako jednostki i dla jego życia we wspólnocie. Nie mam zamiaru przedstawiać szczegółowo tez filozoficznych liberalizmu ani antropologii chrześcijańskiej. To przekracza moje kompetencje i chyba dla naszych potrzeb nie jest konieczne, tym bardziej że mam mówić o sporze środowisk liberalnych i katolickich, które nie zawsze odwołują się do spójnego systemu filozoficznego czy religijnego, ale wyrażają swoje poglądy i podejmują działania w oparciu o przekonania dość często wyrobione w sposób eklektyczny, na własny użytek, i są gotowe zmienić je, w zależności od sytuacji, która jest dla nich korzystna lub niekorzystna.

---

1. Tekst ten, w którym dokonałem minimalnych zmian, został zaczerpnięty z mojego referatu, zatytułowanego: *Wolność i prawda. Spór środowisk liberalnych i katolickich o koncepcję człowieka i życia społecznego*, wygłoszonego dnia 10 listopada 2004 roku na Uniwersytecie im. kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie i opublikowanego w: P. Mazurkiewicz, S. Sowiński (red. i oprac.), *Religia – Tożsamość – Europa*, Ossolineum, Wrocław, bez daty wydania, s. 119–124.

Punktem wyjścia była prawda, która domagała się wolności, albo wolność, która nie była osiągalna bez prawdy. Zniewolone społeczeństwo 70. lat PRL-u, w sferze materialnej, gospodarczej odczuwało biedę, której symbolem były puste sklepowe półki, a w sferze duchowej odczuwało głębokie upokorzenie z powodu odcinania go od prawdy, czemu służyła prewencyjna cenzura i propaganda, szyta bardzo grubą nicią. Dopóki chodziło o przełamanie zakłętego muru dostępu do wolności i prawdy, nikt nie pytał, do jakiego kręgu ktoś należy, nie było sporu, o jaką wolność i o jaką prawdę chodzi. Znowu symbolem tej sytuacji może być zbratanie, jakie miało miejsce w okresie stanu wojennego między Kościołem katolickim a ludźmi i światem kultury, owocujące udostępnieniem budynków sakralnych dla spektakli teatralnych, chociażby takich, jak T. S. Eliota *Mord w katedrze*, wystawianych m. in. w królewskiej katedrze na Wawelu, w której środku znajduje się *Ottarz Ojczyzny*, z relikwiami św. Stanisława, krakowskiego biskupa i męczennika.

2. Sytuacja uległa zmianie w momencie, kiedy otworzył się dostęp do prawdy, bo pojawiła się wolność. Dramatem tamtych czasów był kompletny brak przygotowania, zarówno ze strony tracących władzę, jak i tych, którzy ją przejęli, do ukazania prawdy i do przyznania wszystkim właściwej wolności. Odchodzący, zaskoczeni utratą władzy, nie liczyli się nigdy z tym, że będą kiedyś musieli wyjawić prawdę o sobie, ci zaś, którzy dotarli do jej źródeł, nie od razu mogli i nie zawsze chcieli, także we własnym interesie, pokazywać ją publicznie. Ten dramat ucieleśnił się w przedziwnej historii polskiej lustracji i w jakiejś mierze trwa do dziś. Okazało się, że łatwo było żądać prawdy, kiedy była ona zabroniona, i łatwo było domagać się wolności, kiedy wszelkie jej przejawy były krępowane. Te pojęcia były kojarzone z demokracją, a ta z kolei, postrzegana zbyt abstrakcyjnie, nie przekładała się łatwo na formy ustrojowe państwa, na instytucje i procedury demokratyczne, które strzegłyby prawdy i wolności<sup>2</sup>.

Kiedy bariery zostały obalone, pojawił się poważny problem określenia i przyjęcia do świadomości jednostek i społeczeństwa nowych rozwiązań i wynikających z nich konsekwencji. Ci, którzy stali się wolni, uznali za sto-

2. D. Gawin, *Narodziny polskiej demokracji*, [w:] P. Śpiewak (wstęp, wybór i układ), *Spór o Polskę 1989–99. Wybór tekstów prasowych*, Warszawa 2000, s. 24–25.

sowne skorzystać z wolności i określić, jak rozumieją prawdę. Obydwa pojęcia są od siebie zależne. Bardzo szybko okazało się, że konieczność opowiedzenia się w konkretnych sytuacjach za prawdą prowadzi do ograniczenia wolności, zaś nieskrępowane korzystanie z wolności stoi w kolizji z prawdą. Pojawiło się zjawisko, znane dobrze w czasach komunizmu, że ludzie, posługując się identycznymi terminami, rozumieli je zupełnie inaczej, co sprawiało, że ta współczesna Wieża Babel, swoiste pomieszanie języków, uniemożliwiało wspólne działania, dotyczące zwłaszcza kształtowania nowoczesnych struktur, instytucji i procedur nowego państwa, które – a co do tego wszyscy byli zgodni – powinno być demokratycznym państwem prawa.

Sporów o prawdę i wolność było od początku III Rzeczypospolitej wiele, ale najbardziej znaczące odbyły się w pierwszej połowie lat 90., a dotyczyły ustawowego zapisu o przestrzeganiu wartości chrześcijańskich w programach radiowo-telewizyjnych i ochrony ludzkiego życia. Głównie w tych sporach ujawniła się zasadnicza różnica w pojmowaniu wartości, co jest równoznaczne z pojmowaniem prawdy. „Swą nienaruszalność wartości czerpią bowiem stąd, że są prawdziwe i że odpowiadają prawdziwym wymaganiom ludzkiej istoty”<sup>3</sup>. Najogólniej rzecz ujmując i według słownictwa, którym się wówczas posługiwano, politycznie były to spory między lewicą a prawicą, w rzeczy samej, spory o charakterze światopoglądowym, odwołujące się do odmiennych antropologii.

3. W polskiej sytuacji dużą rolę w tym sporze odgrywał Kościół katolicki, który – tak się wydaje – jako pierwszy dostrzegł jego fundament antropologiczny, chociaż, dość często, mówiło się wówczas, z pewnym uproszczeniem, że chodzi tu o walkę z Kościołem i religią. W postawie części społeczeństwa polskiego niewątpliwie nastąpił powrót do ateistycznej ideologii, a inni, po rozwiązaniu się jedynej partii, sprawującej przodującą rolę w państwie, przekształcili się w obrotnych przedsiębiorców, dla których poglądy liberalne, także w sferze etycznej, okazały się bardzo wygodne, wreszcie wielu statystycznych katolików wykorzystało okazję, by zrealizować swój autorski model religijności i przejęło wygodny sposób myślenia i wartościowania, proponowany przez środowiska liberalne.

---

3. J. Ratzinger, *Prawda wartości władza. Kiedy społeczeństwo można uznać za pluralistyczne*, Kraków 1999, s. 65.

Z całą pewnością, punktem wyjścia, a w pewnym sensie także celem tej dyskusji, nie była demokracja, ale jej jakość w Polsce. Przychylnie stanowisko Kościoła katolickiego wobec demokracji zostało jasno określone w encyklice pap. Jana Pawła II *Centesimus Annus* z 1991 roku:

„Kościół docenia demokrację jako system, który zapewnia udział obywateli w decyzjach politycznych i rządzonym gwarantuje możliwość wyboru oraz kontrolowania własnych rządów, a także – kiedy należy to uczynić – zastępowanie ich w sposób pokojowy innymi” (n. 46), ale równocześnie przypomina, że: „respektuje »słuszną autonomię porządku demokratycznego« i nie ma tytułu do opowiadania się za takim lub innym rozwiązaniem instytucjonalnym czy konstytucyjnym. Wkład, który w ów porządek wnosi, polega na takim zrozumieniu godności osoby, jakie w całej pełni objawia tajemnica Słowa Wcielonego” (n. 47).

Innymi słowy, domaga się, by demokracja odwoływała się do trwałych wartości, jakimi są godność i prawa człowieka, w tym jego wolność, mająca odniesienie do prawdy.

4. Otóż z takim rozumieniem demokracji liberalizm ma nieprzezwyciężalne trudności. Podstawową wartością dla niego, pojmowaną jako dobro najwyższe i, w pewnym sensie, nieograniczone, jest wolność i równość jednostki, w ujęciu filozoficznym jako prawo człowieka i w sensie politycznym jako instrument działania społecznego. Jeżeli można sobie wyobrazić nieskrępowaną realizację własnej wolności wobec siebie samego, to nie jest to możliwe w odniesieniu już tylko do drugiego człowieka, a co dopiero w stosunku do społeczeństwa, czyli zbiorowości zorganizowanej. Wywieranie wpływu na społeczeństwo czy państwo, poprzez korzystanie z indywidualnej wolności, a więc współdecydowanie o kształcie społeczeństwa czy państwa, jest możliwe jedynie poprzez przedstawicieli, wyłonionych w wolnych, demokratycznych wyborach, oraz poprzez kontrolę sprawowanego przez nich mandatu przedstawicielskiego, według ustalonych procedur.

I tu liberalizm popada w zastawioną przez siebie pułapkę. Wolność indywidualna się kończy i pojawia się pytanie, jakie zastosować kryteria, by wola jednostki tak przełożyła się na wolę zbiorową, by możliwie nie naruszyć tej pierwszej? Byłoby najlepiej, gdyby się udało wskazać kryterium pozwalające

wybrać rozwiązanie najlepsze, najzdrowsze dla społeczeństwa, najmądrzejsze, ale wówczas musiałyby zwyciężyć racja jakiejś jednostki lub jakiejś grupy nad sumą racji pozostałych. O takim właśnie kryterium myślało średniowiecze, proponując, by w wyborach zwyciężała *pars sanior*, tzn. zdrowsza część wyborców. Szkopuł w tym, że nie wiadomo, jak ich wskazać. Dlatego też, zamiast odwołania się do kryterium merytorycznego, oceniającego wartość głosu, demokracja odwołuje się do zasady większości (*pars maior*), która ma charakter formalny. W większościowym, demokratycznym głosowaniu, w stanowieniu prawa – w ujęciu liberalnym – nie chodzi o nic innego, jak tylko o wyłonienie większości, której mniejszość musi się podporządkować. Nie chodzi w nim także o prawdę, lecz o procedurę. Państwo demokratyczne rezygnuje z określania tego, co jest prawdą i rezygnuje z narzucania jakiegokolwiek prawdy, uznawanej przez część obywateli wszystkim innym, bo uważa to za naruszanie ich sumień.

„Respektowanie indywidualnej wolności każdego człowieka w dzisiejszych czasach – pisze Kardynał J. Ratzinger – zdaje się oznaczać przede wszystkim, że państwo nie rozstrzyga pytania o prawdę: prawda – również prawda o dobru – nie jawi się jako poznawalna dla społeczności. Prawda pozostaje przedmiotem sporów. Dlatego wszelka próba narzucenia wszystkim prawdy, którą jedynie grupa obywateli uznaje za prawdę, jawi się jako próba zniewolenia sumień: pojęcie prawdy połączyło się z pojęciem nietolerancji i postaw antydemokratycznych”.

Odwołując się do myśli liberalnej J. S. Milla i jego kontynuatorów, uznających tradycyjną kulturę, opartą na wartościach absolutnych za źródło nietolerancji, można dojść do wniosku, że: „Prowadzi to w konsekwencji do uznania samej prawdy za źródło represyjności”<sup>4</sup>. Kardynał J. Ratzinger mówi dalej:

„Prawda nie jest dobrem publicznym, lecz dobrem prywatnym – bądź dobrem tej czy innej grupy, co oznacza, że właśnie nie dobrem całej społeczności. Innymi słowy, nowoczesne pojęcie demokracji wydaje się nierozdzielnie związane z relatywizmem; relatywizm zaś jawi się jako właściwy grunt wolności,

4. P. Mazurkiewicz, *Europeizacja Europy. Tożsamość kulturowa Europy w kontekście procesów integracji*, Warszawa 2001, s. 294–295.

w tym również gwarant jej sedna, które stanowi wolność w sprawach wiary i sumienia. Tego rodzaju nastawienie wszyscy uznajemy dziś za całkowicie zrozumiałe i przekonujące”<sup>5</sup>.

Celowo zacytowałem Kardynała J. Ratzingera, by autorstwa tych stwierdzeń nie przypisano mnie. Sprawa jednak wymaga małej glosy. Z przytoczonych tekstów nie wynika, że nie ma bezwzględnych wartości, dobra, prawdy, a istnieje tylko wolność, czy jak kto chce libertynizm. Słowa Kardynała odnoszą się do dzisiejszej demokracji, która, mimo że jest właśnie tak formalna, daje gwarancje wolności „w sprawach wiary i sumienia”.

5. Kościół jednak domaga się od demokracji czegoś więcej. Nie godzi się na to, że ci, „którzy żywią przekonanie, że znają prawdę, i zdecydowanie za nią idą, nie są, z demokratycznego punktu widzenia, godni zaufania, nie godzą się bowiem z tym, że o prawdzie decyduje większość, czy też, że prawda się zmienia w zależności od zmiennej równowagi politycznej.

„W związku z tym – stwierdza Papież Jan Paweł II – należy zauważyć, że w sytuacji, w której nie istnieje żadna ostateczna prawda, będąca przewodnikiem dla działalności politycznej i nadająca jej kierunek, łatwo o instrumentalizację idei i przekonań dla celów, jakie stawia sobie władza. Historia uczy, że demokracja bez wartości łatwo się przemienia w jawny lub zakamuflowany totalitaryzm”<sup>6</sup>.

Jeżeli w odpowiedzi na stanowisko Kościoła środowiska liberalne nie mają zamiaru wskazywać niezmiennych wartości, na których powinna się wspierać autentyczna demokracja, to powinien to zrobić Kościół, który się o nie upomina. I rzeczywiście, Kościół odwołuje się w tym kontekście do niezmiennych praw człowieka, których promocja, gwarancja i ochrona są podstawowym zadaniem demokratycznego państwa. „Prawa człowieka – mówi Kardynał J. Ratzinger – nie podlegają nakazowi pluralizmu i tolerancji, lecz są treścią tolerancji i wolności”. Pozbawienie ludzi ich praw nigdy nie może się stać treścią prawa i nigdy nie może być treścią wolności<sup>7</sup>.

5. J. Ratzinger, *op. cit.*, s. 63–64.

6. Encyklika *Centesimus Annus*, n. 46.

7. J. Ratzinger, *op. cit.*, s. 64.



I już wszystko byłoby w porządku, gdyby nie istotna rozbieżność między religijnym punktem widzenia a relatywistycznym liberalizmem, we wskazaniu ostatecznego źródła praw człowieka. W świetle wiary prawa te są człowiekowi raz na zawsze dane przez Stwórcę, wraz z jego naturą i godnością, a więc są niezmiennie, zaś według liberalizmu, są mu one nadane przez państwo, a więc nie mają charakteru bezwzględnego, bo tak, jak mu zostały dane, dzięki większości, która się za nimi opowiedziała, tak, również przy zaistnieniu większości, przeciwnej tym prawom, mogą mu zostać odebrane.

6. Spór zatem trwa i nie sądzę, by któraś ze stron była skłonna zmienić swoje stanowisko. Jeżeli jednak nie można doprowadzić do zgodności poglądów, które zresztą w obydwu przeciwstawionych tu sobie stanowiskach mają mnóstwo wewnętrznego kolorytu, to należy szukać takich rozwiązań, które nie będąc sprzeczne z zasadami, pozwalają jednak na zgodne z nimi życie, także i w społeczeństwie pluralistycznym. Nie ma żadnych powodów, by ludzie wierzący, z powodu systemu demokracji, w jakim żyją, musieli się wyrzekać i odżegnywać od jakiegokolwiek wartości, która ma charakter ogólnoludzki, czy także od jakiegokolwiek prawdy i zasady o charakterze ściśle religijnym, od jakichkolwiek wartości chrześcijańskich. Wolność jednostki, gwarantowana, przynajmniej teoretycznie, przez demokratyczne państwo prawa, pozwala im wyznawać i pielęgnować te wartości w życiu prywatnym, a także w życiu wspólnoty religijnej, do której należą. Problem pojawia się tam, gdzie chodzi o ich obecność w życiu publicznym. Jak wskazuje praktyka, chociażby demokratycznych państw europejskich, obecność elementów religijnych w życiu publicznym jest regulowana głównie dwoma sposobami: ze strony państwa ustawodawstwem wyznaniowym, zaś ze strony wspólnot religijnych, świadectwem wiary i postaw religijnych.

Polska zaczęła porządkować swój stosunek do religii i instytucji religijnych w sposób w miarę demokratyczny dopiero w 1989 roku. Ośmielam się twierdzić, że Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego z 17 maja 1989 roku zrodziła się w ustroju, który tylko z nazwy był demokratycznym. Sejm PRL-u uchwalił ją pod naporem opinii publicznej, a więc z moralnego punktu widzenia dzięki demokracji bezpośredniej. W starciu z demokratycznym porządkiem odbywały się zwłaszcza wybory parlamentarne w latach:

1991, 1993, i prezydenckie w 1995 roku. Były one skuteczną szkołą dla Kościoła katolickiego w określeniu się, jaką jest jego rola w stosunku do polityki demokratycznego państwa. Nie brakowało napięć, które dotyczyły wspomnianych już wartości chrześcijańskich, ochrony życia czy wprowadzenia nauki religii do szkół publicznych, zwłaszcza zaś zapisów w konstytucji i ratyfikacji konkordatu. Trzeba pamiętać, że utarczki, nie przebiegające w słowach, debaty sejmowe, obrady komisji, publiczne dyskusje, które ciągnęły się kilka lat, aż do 1998 roku, doprowadziły w końcu do uchwalenia konstytucji w 1997 roku i ratyfikacji konkordatu w 1998 roku. Te dwie decyzje, podjęte demokratycznie, praktycznie zamknęły okres zmagania się w Polsce religii z liberalizmem i doprowadziły do spokoju, przerywanego, od czasu do czasu, zwłaszcza w okresach kampanii wyborczych, do partyjnych harców, których ofiarą, upatrzoną zwłaszcza przez ugrupowania postkomunistyczne, był Kościół katolicki i inne wspólnoty religijne, oraz ich status w polskim, demokratycznym państwie prawa. Osiągnięcia polskiego ustawodawstwa w kwestiach religijnych są tym cenniejsze, że nie dotyczą one tylko Kościoła katolickiego, ale także Kościołów i wspólnot religijnych innych wyznań.

7. W chwili obecnej, do polemik między religią a liberalizmem dochodzi w Polsce na dwóch frontach. Jeden zwraca się ze strony religii przeciwko Traktatowi Lizbońskiemu Unii Europejskiej, w którym nie tylko zabrakło odwołania do Boga i wskazania na chrześcijańskie korzenie kultury europejskiej, ale także, m.in. otwiera się drogę do uznania związków partnerskich, do klonowania terapeutycznego, a nie chroni się dostatecznie ludzkiego życia od poczęcia do naturalnej śmierci. Drugi front, wewnętrzny, podyktowany partyjnym interesem propagandowym przed zbliżającymi się wyborami, zmierza do zmiany obowiązującego od niedawna ustawodawstwa wyznaniowego, zwłaszcza do zerwania konkordatu.

Niewątpliwym osiągnięciem, zaledwie dwudziestu pięciu lat polskiej demokracji, jest głębokie przekonanie Kościoła katolickiego, że szkodliwa idea państwa wyznaniowego już nie powróci i że istnieje możliwość takiego ułożenia się z demokratycznym państwem liberalnym, które zapewni Kościołowi swobodne wykonywanie jego misji. Kościół i jego wierni mają oczywiście prawo współrzędzenia we własnym kraju, a dziś także w Unii

Europejskiej. Jeżeli potrafią przekonać większość do swoich rozwiązań, np. ustawodawczych, to dobrze, jeżeli nie, pozostaje im – obowiązujące zresztą w każdej sytuacji – świadectwo dawane Chrystusowi i Jego Ewangelii, w pluralistycznym społeczeństwie.

8. Ta wersja wydarzeń jest o tyle przekonująca, że wartości ewangelicznych nigdy i nigdzie nie można narzucić siłą. Prawda, przede wszystkim ta objawiona, narzuca się człowiekowi nie inaczej, tylko siłą samej prawdy, którą można przyjąć wewnętrznym aktem woli, w pełnej wolności, która nobilituje człowieka jako istotę godną. Wprawdzie takie rozumowanie wybiega poza przyjęte schematy, zwłaszcza odcina się od wielu sposobów, stosowanych w historii dla powiększenia grona wierzących, ale skoro Boga można zaakceptować tylko z przekonania, aktem w pełni wolnym, to nie pozostaje nic innego, jak wierzyć, że Bóg, który stworzył człowieka z miłości, ma do dyspozycji wystarczające sposoby dotarcia do niego i przedstawienia mu swojej oferty miłości, którą człowiek dla swego dobra, z wdzięcznością przyjmie. I właśnie na tym polega wielkość człowieka, że jest zdolny do akceptacji dobra i do odrzucenia zła, które w ostatecznym rozrachunku oznaczają jego przegraną.



# Część IV

Wolność –  
rozwój –  
samorządność





DR HAB. PAWEŁ CHURSKI, PROF. UAM  
DR ROBERT PERDAŁ  
ANNA BOROWCZAK

*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej*

---

## ZRÓŻNICOWANIA ROZWOJOWE NA POZIOMIE LOKALNYM A ABSORPCJA ŚRODKÓW POLITYKI SPÓJNOŚCI – WYZWANIA KRAJOWEJ POLITYKI ROZWOJU

### Wprowadzenie

Polityka spójności realizowana przez państwa członkowskie Unii Europejskiej ukierunkowana jest na ograniczanie skali zróżnicowań rozwojowych, jakie występują na obszarze Wspólnoty zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym i lokalnym. Różnicowanie się procesów rozwojowych w przestrzeni należy uznać za cechę charakterystyczną rozwoju, który ze swojej natury nie może odbywać się równomiernie. Rozwój warunkowany jest bowiem z jednej strony specyficznymi lokalnymi zasobami poszczególnych obszarów, a z drugiej kształtującymi się w zależności od uwarunkowań globalnych i lokalnych czynnikami zewnętrznymi. Konsekwencją tych zróżnicowań jest występowanie w przestrzeni ekonomicznej obszarów polaryzacji rozwoju oraz

peryferii rozwojowych. Powyższe prawidłowości znajdują swoje potwierdzenie w założeniach nurtu teorii ekonomii opartej na koncepcji ścieżki rozwoju nierównomiernego, rozwiniętej na gruncie krytyki paradygmatu równowagi gospodarczej i zrównoważonego wzrostu<sup>1</sup>. Obejmuje ono zarówno dorobek tradycyjnych koncepcji teoretycznych<sup>2</sup>, jak również ich współczesnych adaptacji oraz nowych podejść teoretyczno-metodologicznych<sup>3</sup>.

Obszary polaryzacji rozwoju stanowią miejsce koncentracji efektów rozwojowych w przestrzeni ekonomicznej. Ich szczególne znaczenie w kształtowaniu ogólnego poziomu rozwoju regionów zaznacza się w nowym podejściu do polityki spójności<sup>4</sup>. Przyjmuje się, że wobec braku oczekiwanej efektywności dotychczasowego podejścia wyrównawczego, podejmowana interwencja europejskiej polityki spójności powinna opierać się na reorientacji celów z niwelowania różnic na uzyskiwanie korzyści z występowania zróżnicowania m.in. przy kształtowaniu powiązań funkcjonalnych obszarów polaryzacji rozwoju z ich otoczeniem, wykorzystaniu specyficznych zasobów endogenicznych każdego z obszarów i służącej poprawie efektywności

1. N. M. Hansen, *Criteria for growth center policy*, [w:] A. Kukliński (red.), *Growth poles and growth centers in regional planning*, Mouton, Paris 1972, s. 103–124; D. Todd, *An appraisal of the development pole concept in regional analysis*, „The Environment and Planning”, 1974, A, 6, 3, s. 291–306.
2. M.in.: F. Perroux, *Note sur la notion de „pole de croissance”*, „Economie Appliquee”, 1955, 8, 1–2, s. 307–320; J. Friedmann, W. Alonso, *Introduction*, [w:] J. Friedmann, W. Alonso (red.), *Regional development and planning. A reader*, MIT Press, Cambridge Mass 1964, s. 1–13; J. Friedmann, *A general theory of polarized development*, Urban and Regional Development Advisory Program in Chile, Op. 81, Ford Foundation, Santiago 1967; J. Friedmann, *Ogólna teoria rozwoju spolaryzowanego*, [w:] M. Rościszewski (red.), *Przestrzeń krajów trzeciego świata – problemy metodologiczne*, PZLG, IGiPZ PAN, Warszawa 1974.
3. M.in.: P. Romer, *Increasing returns and long-run growth*, „Journal of Political Economy”, 1986, 94, 5, s. 1002–1037; P. Romer, *Endogenous technological change*, „Journal of Political Economy”, 1990, 98, 5, part II, s. 71–102; P. Romer, *The Origins of Endogenous Growth*, „The Journal of Economic Perspectives”, 1994, 8(1); R. E. Lucas, *On the mechanics of economic development*, „Journal of Monetary Economics”, 1988, 22, 1, s. 3–42; P. Krugman, *Increasing returns and economic geography*, „Journal of Political Economy”, 1991, 99, 3, s. 483–499; P. Krugman, *Development geography, and economic theory*, „Ohlin Lectures”, MIT Press, Cambridge–London 1995.
4. *Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion, Investment for jobs and growth: Promoting development and good governance in EU regions and cities, Regional and Urban Policy*, European Commission, Brussels, July 2014.



podjęmowanej interwencji terytorialnej koordynacji polityk<sup>5</sup>. Uwzględniając fakt, że większość obszarów polaryzacji rozwoju stanowią tereny miast i aglomeracji miejskich, a występujące tendencje prowadzą do koncentracji na tych obszarach zdecydowanej większości mieszkańców europejskich regionów, szczególne znaczenie dla skuteczności polityki spójności zyskuje polityka miejska<sup>6</sup>. Jej ukierunkowanie z jednej strony skierowane na wzrost konkurencyjności gospodarczej oraz poprawę poziomu i warunków życia mieszkańców, a z drugiej strony zwiększanie powiązań funkcjonalnych i zasięgu oddziaływania na obszary otaczające powinno być zgodne ze specyficznymi dla tych obszarów czynnikami rozwoju<sup>7</sup>. Jest to tym bardziej ważne w sytuacji, gdy obszary te nie są wolne od wewnętrznych problemów rozwojowych i nie wykazują odporności na zjawiska kryzysowe<sup>8</sup>.

Obszary peryferii rozwojowych zajmują większą część przestrzeni ekonomicznej współczesnego świata. Ich występowanie, zgodnie ze wskazanymi na wstępie prawidłowościami, jest niezależne od poziomu rozwoju gospodarczego danego kontynentu, państwa czy regionu. Obszary te różnią się między sobą wielkością dystansu, jaką można określić na skali poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Część z nich, zwłaszcza te o niskiej dostępności przestrzennej, podlega pogłębiającej się recesji, która prowadzi do trwałej marginalizacji. Większa część obszarów peryferii rozwojowych pokrywa się z terenami wiejskimi, które w przypadku Europy, pomimo realizowanej od lat 60. na terenie Zjednoczonej Europy wspólnej polityki rolnej i związanej z nią największej na tym kontynencie interwencji publicznej oraz wspierającej ją polityki regionalnej (spójności), nie są w stanie osiągnąć poziomu

5. M.in.: *Growing unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD Report, Paris 2008; F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report 2009; *Reshaping Economic Geography. World Development Report 2009*, The World Bank, November 2009; *Regional Development Policies in OECD Countries*, OECD Report, Paris 2010; F. Barca et al., *The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches*, „Journal of Regional Science”, 2012, 52, 1, s. 134–152; *Sixth Report on Economic...*, op. cit.
6. Pakiet legislacyjny 2014–2020, Dziennik Urzędowy UE, L347, Tom 56, Bruksela, 20.12.2013.
7. *Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do 2020 roku*. Przyjęte przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 16 lipca 2013 roku, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2013.
8. *Ósme sprawozdanie z postępów w dziedzinie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Regionalny i miejski wymiar kryzysu* {SWD (2013) 232 final}, COM (2013) 463 final, Bruksela, 26.6.2013.

rozwoju porównywalnego z poziomem rozwoju obszarów polaryzacji rozwoju. Zgodnie z nowym podejściem do polityki spójności jej celem przestaje być dążenie do utopijnego wyrównania poziomu rozwoju opierającego się na założeniu teorii konwergencji, a staje się wspieranie działań zapewniających osiągnięcie poziomu zróżnicowania akceptowanego politycznie i społecznie<sup>9</sup>. Prowadzi to w konsekwencji do przesunięcia szali podstawowego dylematu związanego z ukierunkowaniem polityki regionalnej z wyrównywania (ang. *equity*) na efektywność (ang. *efficiency*), przy jednoczesnej reorientacji podstaw teoretycznych, podejścia rozwojowego, strategii interwencji, jej koncentracji merytorycznej i przestrzennej, wykorzystywanych narzędzi oraz głównych podmiotów ją realizujących<sup>10</sup>. W tym kontekście szczególne znaczenie dla obszarów peryferii rozwojowych stanowi tworzenie i wzmacnianie czynników sprzyjających rozprzestrzenianiu się efektów rozwojowych z obszarów ich polaryzacji na obszary otaczające, w tym peryferyjne<sup>11</sup>. Czynniki te powinny sprzyjać z jednej strony procesom „rozlewania się” rozwoju (ang. *spillover effects*), kreowanym przez obszary jego polaryzacji i umożliwionym poprzez właściwe wyposażenie infrastrukturalne, a z drugiej – kształtować efekty absorpcji rozwoju przez obszary otaczające, które są determinowane przez ich stopień otwarcia, możliwości adaptacyjne oraz, co jest szczególnie istotne z punktu widzenia założeń nowej teorii rozwoju spolaryzowanego, posiada-

---

9. A. Faludi, *From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy*, „Regional Studies”, 2006, 40, 6, s. 667–678; W. Molle, *European Cohesion Policy*, Routledge, London 2007.

10. *Sixth Report on Economic...*, *op. cit.*

11. J. Villaverde, *A new look to convergence in Spain. A spatial econometric approach*, „European Urban and Regional Studies”, 2006, 13 (2), s. 131–141; C. Braghina *et al.*, *The function of polycentric development in the refinement of weakly polarized areas*, „Geographica Timsiensis”, 2008, vol. 17, nr 1–2, s. 45–53; E. Spolaore, R. Wacziarg, *The Diffusion of Development*, „The Quarterly Journal of Economics”, 2009, 124 (2): 469–529.

ne zasoby endogeniczne<sup>12</sup>. Czynniki te powinny zapewnić wielofunkcyjny rozwój tych obszarów oraz poprawiać ich dostęp do miejsc pracy i do usług wyższego rzędu, co w konsekwencji prowadzi będzie do poprawy poziomu życia ich mieszkańców<sup>13</sup>. Pełne wykorzystanie zasobów endogenicznych oraz lepszej dostępności powinno skutkować ograniczeniem zagrożeń związanych z recesją i odpływem ludności, co pozwoli traktować obszary słabsze gospodarczo jako peryferia wstępujące<sup>14</sup>. Tworzenie i wzmacnianie czynników rozwoju obszarów peryferii rozwojowych nie powinno natomiast prowadzić do negatywnych następstw związanych przykładowo z ich uzależnieniem technologicznym, drenażem kapitału ludzkiego oraz „wypłukiwaniem” tych

- 
12. P. Romer, *Increasing returns and long-run growth*, „Journal of Political Economy”, 1986, 94, 5, s. 1002–1037; *idem*, *Endogenous technological change*, „Journal of Political Economy”, 1990, 98, 5, part II, s. 71–102; *idem*, *The Origins of Endogenous Growth*, „The Journal of Economic Perspectives”, 1994, 8(1); R. E. Lucas, *On the mechanics of economic development*, „Journal of Monetary Economics”, 1988, 22, 1, s. 3–42; P. Krugman, *Increasing returns and economic geography*, „Journal of Political Economy”, 1991, 99, 3, s. 483–499; *idem*, *Development geography, and economic theory*, „Ohlin Lectures”, MIT Press, Cambridge–London 1995; G. Gaustella, F. Timpano, *Spillovers Diffusion and Regional Convergence: A Gravity Approach*, „Regional Science Inquiry Journal”, 2010, Vol. II (2), s. 71–82; M. Christofakis, A. Papadaskalopoulos, *The Growth poles strategy in regional planning: The recent experience of Greece*, „Theoretical and Empirical Researches in Urban Management”, 2011, 6, 2, s. 5–20; M. Smętkowski, *Wpływ polityki spójności na dyfuzję procesów rozwojowych w otoczeniu dużych polskich miast*, „Studia Regionalne i Lokalne”, Wydanie specjalne, Euroreg, Uniwersytet Warszawski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 123–154, Warszawa 2011; P. Wójcik, M. Herbst, *Obszary polaryzacji i dyfuzji rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce. Próba delimitacji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.
  13. R. Vickerman *et al.*, *Accessibility and Economic Development in Europe*, „Regional Studies”, 1999, 33, 1, s. 1–15; K. Spiekermann, J. Neubauer, *European Accessibility and Peripherality: Concepts, Models and Indicators*, Nordregio, „Nordregio Working Paper”, Stockholm 2002; T. Komornicki, *Rola infrastruktury transportowej w rozwoju kraju – wyzwania wobec kohezji przestrzennej*, [w:] T. Markowski, A. Stasiak (red.), *Rola polskiej przestrzeni w integrującej się Europie*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 233, Warszawa 2007, s. 63–86; R. Knowles *et al.*, *Transport Geographies: Mobilities, Flows and Spaces*, Blackwell Publishing, Oxford 2008; T. Komornicki *et al.*, *Dostępność przestrzenna jako przesłanka kształtowania polskiej polityki transportowej*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 241, Warszawa 2010.
  14. D. Keeble *et al.*, *Collective learning processes, networking and institutional thickness in Cambridge region*, „Regional Studies”, 1999, 33, 4, s. 319–332; D. Keeble, F. Wilkinson, *Collective learning and knowledge development in the evolution of regional clusters of high technology SME's in Europe*, „Regional Studies”, 1999, 33, 3, s. 191–221; B. T. Asheim, J. Moodysson, F. Tödtling, *Constructing Regional Advantage: Towards State-of-the-Art Regional Innovation System Policies in Europe?*, „European Planning Studies”, 2011, 19 (7), s. 1133–1139.

obszarów, co prowadzi do odpływu ludności i trwałej recesji oraz klasyfikuje je jako peryferia zstępujące<sup>15</sup>.

Celem analizy jest ocena wielkości i struktury inwestycji finansowanych ze środków unijnych w kontekście ich zgodności z potrzebami obszarów polaryzacji rozwoju oraz obszarów peryferii rozwojowych w Polsce, wynikającymi z tworzenia i wzmacniania czynników rozwoju. Przedmiotem badań są obszary polaryzacji rozwoju oraz obszary peryferii rozwojowych wyznaczone metodą analizy skupień przeprowadzonej na podstawie wartości wskaźnika syntetycznego dla okresu 2000–2010, na poziomie powiatów (NUTS-4).

W pierwszym kroku postępowania badawczego identyfikuje się rozkład przestrzenny obszarów polaryzacji rozwoju oraz peryferii rozwojowych na poziomie subregionalnym w Polsce. W drugim kroku, w układzie analizowanych jednostek, określa się poziom i strukturę wykorzystania funduszy unijnych w latach 2004–2010, zarówno ogółem, jak również w podziale odpowiadającym badanym aspektom rozwoju społeczno-gospodarczego. W trzecim kroku określa się czynniki rozwoju obszarów polaryzacji rozwoju i peryferii rozwojowych w ujęciu całościowym i częściowym tego procesu. Ostatnim etapem postępowania badawczego jest analiza stopnia dopasowania wielkości i struktury pozyskanych funduszy unijnych do zidentyfikowanych czynników rozwojowych obszarów polaryzacji rozwoju i peryferii rozwojowych.

Analiza odnosi się do układu powiatowego (NUTS-4), a jej zakres determinowany jest przede wszystkim dostępnością danych statystycznych. W postępowaniu badawczym wykorzystano wszystkie dane udostępniane przez Główny Urząd Statystyczny w ramach Banku Danych Lokalnych. Okres analizy obejmuje lata 2000–2010. Prezentowane wyniki stanowią rezultat jednego z etapów badań realizowanych w ramach projektu „Rozwój społeczno-gospodarczy a kształtowanie się obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej”, który był finansowany przez Narodowe Centrum Nauki (N N306 791940). Projekt realizował Zespół Pracowników Zakładu

15. E. Meijers *et al.*, *Closing the Gap: Territorial Cohesion through Polycentric Development*, „European Journal of Spatial Development”, 2007, 24, Nordic Centre for Spatial Development, OTB Research Institute, Delft University of Technology, s. 1–24; L. Coorado *et al.*, *Identifying and Interpreting Regional Convergence Clusters across Europe*, „The Economic Journal”, 115, 502 (03), School of Economics and Finance University of St. Andrews, St. Andrews 2009; C. Kamps *et al.*, *The cyclical impact of EU cohesion policy in fast growing EU countries*, „Intereconomics”, vol. 44, no. 1, January/February 2009, s. 23–29.

Analizy Regionalnej Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM w Poznaniu, do którego należeli Autorzy.

## 1. Obszary polaryzacji rozwoju i peryferii rozwojowych w układzie powiatów na tle zróżnicowania procesów rozwojowych w Polsce w latach 2000–2010

Podstawą identyfikacji rozkładu obszarów polaryzacji rozwoju i peryferii rozwojowych w układzie powiatów w Polsce w latach 2000–2010 była analiza stanu i zmian procesu rozwoju społeczno-gospodarczego, która została przeprowadzona w ujęciu częściowym obejmującym pięć aspektów: (1) ludność i osadnictwo, (2) rynek pracy i struktura gospodarki, (3) infrastruktura techniczna i dostępność przestrzenna, (4) sytuacja finansowa i poziom zamożności, (5) innowacyjna gospodarka i otoczenie biznesu, oraz w ujęciu całościowym traktującym powyższe aspekty łącznie. W postępowaniu badawczym wykorzystano metodę wskaźnika syntetycznego J. Perkała oraz metodę analizy skupień<sup>16</sup>. Liczba cech źródłowych opisujących analizowane aspekty procesu rozwoju społeczno-gospodarczego wynosiła 49 i wahała się od trzech („innowacyjna gospodarka i otoczenie biznesu”) do 16 („sytuacja finansowa i poziom zamożności”) (Tabela 1.). Przeprowadzona procedura doprowadziła do klasyfikacji powiatów ze względu na ich poziom rozwoju społeczno-gospodarczego<sup>17</sup>. Analiza zmienności uzyskanych rozkładów przestrzennych typów rozwojowych powiatów w ujęciu całościowym pozwoliła dokonać ich klasyfikacji według kryterium zmienności przynależności do danej klasy. W tym celu przeprowadzono klasyfikację jednostek bazującą na

16. R. C. Tryon, *Cluster Analysis*, Edwards Bros, Oxford 1939; B. Kostrubiec, *Klasyfikacja dynamiczna i wielocechowa województw Polski*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 35, Warszawa 1965, s. 28–49; D. Smith, *Geography and social indicators*, „South African Geographical Journal”, 1972, 54, s. 43–57; Z. Chojnicki, T. Czyż, (red.), *Zróżnicowanie przestrzenne poziomu i warunków życia ludności*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 153, Warszawa 1991; A. B. Dymnicki, D. B. Henry, *Use of Clustering Methods to Understand More about the Case. Methodological Innovations Online*, 2011, 6(2), s. 6–26 [dostęp: [http://www.pbs.plym.ac.uk/mi/pdf/31-08-11/2\\_proc.20Dymnicki\\_proc.20-proc.20pp6-26.pdf](http://www.pbs.plym.ac.uk/mi/pdf/31-08-11/2_proc.20Dymnicki_proc.20-proc.20pp6-26.pdf)].

17. P. Churski P. et al., *Identyfikacja obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w Polsce na poziomie regionalnym i subregionalnym*, Raport II, Wyniki projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki NN 306 79 19 40: *Rozwój społeczno-gospodarczy a kształtowanie się obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej*, Zakład Analizy Regionalnej, IGSEiGP UAM, Poznań 2012.

wzorcem przedstawionym na Rycinie 1. Podstawowym kryterium tej klasyfikacji była długość okresu pozostawania danej jednostki w jednej z trzech klas: obszary polaryzacji rozwoju – obszary przejściowe – obszary peryferii rozwoju, w analizowanym okresie lat 2000–2010 w ujęciu całościowym procesu rozwoju społeczno-gospodarczego. Założono, że grupę obszarów polaryzacji rozwoju stanowią powiaty zaliczane do klasy I – stałego wzrostu<sup>18</sup> (jedenaście lat w grupie obszarów wzrostu) oraz do klasy II – obszary wzrostu (7–10 lat w grupie obszarów wzrostu), natomiast grupę obszarów peryferii rozwojowych stanowią powiaty zaliczane do klasy VIII – stałej stagnacji (jedenaście lat w grupie obszarów stagnacji) oraz do klasy VII – obszary stagnacji (7–10 lat w grupie obszarów stagnacji) (Ryciny 1. i 2.). Obszary polaryzacji rozwoju stanowią miejsca o relatywnie najwyższym poziomie rozwoju. Charakteryzują się one pozytywnymi tendencjami demograficznymi i wysoką jakością kapitału ludzkiego, wzmacnianą jeszcze możliwością korzystania z usług edukacyjnych najwyższego poziomu. Rynek pracy tych obszarów cechuje duża różnorodność miejsc pracy i wysoki poziom przedsiębiorczości skutkujący najwyższymi wskaźnikami samozatrudnienia. Uzyskiwane przychody zapewniają dobrą sytuację finansową podmiotom gospodarczym oraz pozwalają na zapewnienie wysokiego poziomu i warunków życia mieszkańcom. Pod pojęciem obszarów peryferii rozwoju rozumie się natomiast powiaty o relatywnie najniższym poziomie rozwoju, który potwierdzony jest niskimi wartościami wskaźników rozwojowych. Wykazują one negatywne tendencje demograficzne przy jednocześnie relatywnie niskim poziomie kapitału ludzkiego, który bardzo często podlega „drenażowi” przez obszary polaryzacji rozwoju. Rynek pracy tych obszarów bardzo często wykazuje cechy rynku monofunkcyjnego i charakteryzuje się wysokim poziomem bezrobocia. Ze względu na relatywnie niską jakość kapitału ludzkiego oraz powszechnie występujące braki infrastrukturalne, gospodarka obszarów peryferii rozwojowych cechuje się niską zdolnością do generowania innowacji oraz niskim

18. Użycie pojęć „obszary wzrostu” i „obszary stagnacji” wynika z przyjętego w przedmiotowym badaniu założenia dotyczącego ilościowej (przy wykorzystaniu wskaźników rozwojowych) interpretacji zróżnicowań przestrzennych procesu rozwoju społeczno-gospodarczego. Tym samym wzrost i stagnacja w tym przypadku nie powinny być identyfikowane w nawiązaniu do klasycznego rozróżnienia pojęcia wzrostu i stagnacji znanego z literatury ekonomicznej.

poziomem elastyczności, co znajduje potwierdzenie w jej strukturze. Sytuacja ta prowadzi do przegrywania rywalizacji konkurencyjnej i stanowi przyczynę złej sytuacji finansowej podmiotów gospodarczych oraz niskiego poziomu i warunków życia mieszkańców.

**Tabela 1.** Struktura zredukowanej geograficznej bazy obserwacji przyjętej w badaniu w układzie powiatów (NUTS-4)

Wyszczególnienie	Wyjściowy zestaw cech	Zredukowany zestaw cech
Ujęcie częściowe:		
ludność i osadnictwo	19	10
rynek pracy i struktura gospodarki	16	8
infrastruktura techniczna i dostępność przestrzenna	28	12
sytuacja finansowa i poziom zamożności	26	16
innowacyjna gospodarka i otoczenie biznesu	3	3
Ujęcie całościowe:		
Razem	92	49

Źródło: opracowanie własne.

Zbiór powiatów należących do tak zdefiniowanej klasy obszarów polaryzacji rozwoju obejmuje 83 powiaty, co stanowi 22 proc. ogólnej liczby jednostek. W strukturze tego zbioru znajduje się 69 powiatów (18,2 proc.) zaklasyfikowanych w ujęciu całościowym rozwoju społeczno-gospodarczego jako obszary stałego wzrostu (klasa I) oraz 14 powiatów (3,7 proc.), które co najmniej siedmiokrotnie klasyfikowano jako obszary wzrostu (klasa II) (Rycina 1.). W układzie funkcjonalno-przestrzennym wyróżnione obszary obejmują: 18 powiatów grodzkich – ośrodków miejskich o randze krajowej; 7 powiatów ziemskich, stanowiących obszary metropolitalne tych ośrodków;

44 powiaty grodzkie lub ziemskie, w granicach których zlokalizowane są ośrodki miejskie o znaczeniu regionalnym lub subregionalnym; 14 powiatów grodzkich i ziemskich, w granicach których zlokalizowane są znaczące zakłady przemysłowe, których monofunkcyjna gospodarka w wielu przypadkach związana jest z przemysłem wydobywczym bazującym na lokalnych zasobach naturalnych. Uzyskany rozkład przestrzenny obszarów polaryzacji rozwoju oraz ich struktura funkcjonalno-przestrzenna pozwalają sądzić, że mimo względnie najwyższego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w ujęciu całościowym, nie stanowią one jednorodnej grupy<sup>19</sup>. Obszary polaryzacji rozwoju występują w każdym regionie, a ich rozkład determinowany jest występowaniem powiatów o wskazanych powyżej funkcjach. Tym samym w regionach Polski Wschodniej, pozbawionych powiatów surowcowych, obszary polaryzacji rozwoju ograniczają się do powiatów ze stolicami w ośrodkach regionalnych i subregionalnych, które ze względu na swoją relatywną słabość gospodarczą nie oddziałują na swoje bezpośrednie otoczenie i nie tworzą ich większych skupisk przestrzennych. Inaczej sytuacja przedstawia się w pozostałej części kraju.

---







19. P. Churski P. et al., *Analiza procesu rozwoju obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w Polsce na poziomie regionalnym i subregionalnym*, Raport III, Wyniki projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki NN 306 79 19 40: *Rozwój społeczno-gospodarczy a kształtowanie się obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej*, Zakład Analizy Regionalnej, IGSEiGP UAM, Poznań 2013.



Rycina 1. Rozkład przestrzenny klas obszarów polaryzacji rozwoju w ujęciu całościowym w układzie powiatów



**KLASY OBSZARÓW**

-  klasa I – obszary stałego wzrostu (11 lat w grupie obszarów wzrostu)
-  klasa II – obszary wzrostu (7–10 lat w grupie obszarów wzrostu)
-  klasa III – obszary przejściowe z tendencją do wzrostu (5–6 lat należały do obszarów wzrostu a w pozostałych do obszarów przejściowych)
-  klasa IV – obszary stałej sytuacji przejściowej (11 lat w grupie obszarów przejściowych)
-  klasa V – obszary sytuacji przejściowej (7–10 lat w grupie obszarów przejściowych)
-  klasa VI – obszary przejściowe z tendencją do stagnacji (5–6 lat należały do obszarów przejściowych a w pozostałych do obszarów stagnacji)

Źródło: opracowanie własne.

W tym przypadku obszary polaryzacji rozwoju rozwijające się wokół największych miast Polski: Warszawy, Łodzi, Krakowa, Wrocławia, Poznania, Gdańska itd. obejmują zarówno powiaty grodzkie największych metropolii, jak również otaczające je powiaty aglomeracyjne. Dodatkowo rozkład ten uzupełniają obszary polaryzacji rozwoju kształtujące się na bazie powiatów przemysłowych i surowcowych, które w większości przypadków, poza obszarem Konurbacji Górnośląskiej oraz Zagłębia Lubońsko-Głogowskiego, występują pojedynczo, nie tworząc skupisk przestrzennych, np.: powiat zgorzelecki – Kopalnia w Bogatyni i Elektrownia Turów, powiat policki – Zakłady Chemiczne POLICE S.A. – Grupa Azoty, powiat kwidzyński – International Paper Kwidzyn, powiat kozienicki – ENEA Wytwarzanie S.A. itd.

Zbiór powiatów należących do klasy obszarów peryferii rozwojowych obejmuje 126 powiatów, co stanowi 33,2 proc. ogólnej liczby jednostek,

a jednocześnie miejsce życia 24 proc. populacji Polski. W strukturze tego zbioru znajduje się 99 powiatów (26,1 proc.) zaklasyfikowanych w ujęciu całościowym rozwoju społeczno-gospodarczego jako obszary stałej stagnacji (Klasa VIII) oraz 27 powiatów (7,1 proc.), które co najmniej siedmiokrotnie sklasyfikowano jako obszary stagnacji (Klasa VII) (Rycina 2.).

**Rycina 2.** Rozkład przestrzenny klas obszarów peryferii rozwojowych w ujęciu całościowym w układzie powiatów



#### KLASY OBSZARÓW

- klasa I – obszary stałego wzrostu (11 lat w grupie obszarów wzrostu)
- klasa II – obszary wzrostu (7–10 lat w grupie obszarów wzrostu)
- ▨ klasa III – obszary przejściowe z tendencją do wzrostu (5–6 lat należały do obszarów wzrostu a w pozostałych do obszarów przejściowych)
- ▨ klasa IV – obszary stałej sytuacji przejściowej (11 lat w grupie obszarów przejściowych)
- ▨ klasa V – obszary sytuacji przejściowej (7–10 lat w grupie obszarów przejściowych)
- ▨ klasa VI – obszary przejściowe z tendencją do stagnacji (5–6 lat należały do obszarów przejściowych a w pozostałych do obszarów stagnacji)
- klasa VII – obszary stagnacji (7–10 lat w grupie obszarów stagnacji)
- klasa VIII – obszary stałej stagnacji (11 lat w grupie obszarów stagnacji)

Źródło: opracowanie własne.

Uzyskany rozkład przestrzenny obszarów peryferii rozwojowych oraz ich struktura funkcjonalno-przestrzenna pozwalają sądzić, że mimo względnie najniższego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w ujęciu całościowym, podobnie jak w przypadku obszarów polaryzacji rozwoju nie stanowią

one jednorodnej grupy<sup>20</sup>. Znaczna koncentracja obszarów peryferii rozwojowych występuje głównie we wschodniej i środkowej części kraju. Jednak gdy w województwach: podlaskim, lubelskim i świętokrzyskim obszary peryferii rozwojowych zajmują powierzchnię niemal całych województw (bez ośrodków wojewódzkich i subregionalnych), w województwach: mazowieckim, kujawsko-pomorskim, łódzkim i małopolskim – choć relatywnie liczne – obszary peryferii rozwojowych rozmieszczone są daleko od gospodarczego rdzenia regionów, najczęściej wzdłuż ich granic. Podobnie „peryferyjna” (w sensie przestrzennym) jest lokalizacja nielicznych obszarów peryferii rozwojowych w województwach zachodnich: zachodniopomorskim, lubuskim, wielkopolskim i śląskim. W trzech województwach obszary peryferii rozwojowych nie występują wcale. Są to województwa: pomorskie, dolnośląskie i opolskie, których powiaty cechują się co najmniej przeciętną sytuacją społeczno-gospodarczą na tle innych jednostek w kraju. Powiaty zaliczone do obszarów peryferii rozwojowych charakteryzują się z reguły przewagą funkcji rolniczych, choć są zróżnicowane pod względem struktury funkcjonalnej. W szczególnie niekorzystnej sytuacji znajdują się obszary o przewadze tzw. rolnictwa socjalnego o przeważnie peryferyjnej lokalizacji w układach wewnątrzregionalnych. Sporadycznie w kraju jako obszary peryferii rozwojowych zaklasyfikowano obszary cechujące się dominacją funkcji leśnej (np. powiaty: sulęciński, augustowski, hajnowski), a także obszary o szczególnych walorach środowiska przyrodniczego, wykazujące przewagę funkcji turystycznych i rekreacyjnych (np. tatrzański, bieszczadzki, suwalski sejneński). W relatywnie najlepszej sytuacji spośród wyróżnionych obszarów peryferii rozwojowych znajdują się powiaty, które pod względem typologii funkcjonalnej można zaliczyć do obszarów urbanizowanych lub wielofunkcyjnych obszarów przejściowych, stanowiących odpowiednio zewnętrzne i wewnętrzne części stref podmiejskich o mieszanych funkcjach i ze znacznym udziałem funkcji mieszkaniowej<sup>21</sup>. Obszary te zlokalizowane

20. P. Churski et al., *Analiza procesu rozwoju obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w Polsce na poziomie regionalnym i subregionalnym*, Raport III, Wyniki projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki NN 306 79 19 40: *Rozwój społeczno-gospodarczy a kształtowanie się obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej*, Zakład Analizy Regionalnej, IGSEiGP UAM, Poznań 2013.

21. J. Bański, *Polska wieś w perspektywie 2050 roku*, „Studia Obszarów Wiejskich”, 33, Warszawa 2013.

są przeważnie w Polsce Wschodniej, w relatywnej bliskości do regionalnych centrów rozwoju lub większych ośrodków miejskich (np. rzeszowski, łańcucki, lubelski, wrocławski, płocki, częstochowski). Należy jednak podkreślić, że pomimo ich bezpośredniego sąsiedztwa z obszarami polaryzacji rozwoju, w tym byłymi i obecnymi miastami wojewódzkimi, pozostają one w klasie obszarów peryferii rozwojowych.

## **2. Poziom i struktura wykorzystania funduszy UE na obszarach polaryzacji rozwoju i peryferii rozwojowych w ujęciu całościowym i częściowym**

Analiza wielkości i struktury inwestycji finansowanych ze środków unijnych w kontekście ich zgodności z potrzebami obszarów polaryzacji rozwoju i peryferii rozwojowych w Polsce wynikającymi z tworzenia i wzmacniania czynników rozwoju składała się z następujących kroków: przeprowadzenie kwerendy projektów realizowanych w okresie objętym analizą, tj. w latach 2004–2010, ustalenie rozkładu przestrzennego projektów, odpowiadającego przyjętemu układowi analizy, tj. poziomowi NUTS-4, ustalenie struktury inwestycji w podziale na analizowanych pięć aspektów procesu rozwoju społeczno-gospodarczego oraz wyodrębnienie i systematyzacja inwestycji realizowanych w wyróżnionych obszarach polaryzacji rozwoju, tj. 83 powiatach oraz obszarach peryferii rozwojowych, tj. 126 powiatach. U podstaw kwerendy projektów realizowanych w ramach dwóch perspektyw finansowych na lata 2004–2006 oraz 2007–2013 leżały następujące założenia. W zbiorze projektów podlegających analizie nie uwzględniono inwestycji realizowanych przy wsparciu Funduszu Spójności, który nie jest funduszem strukturalnym. W analizie pominięto inwestycje realizowane w latach 2004–2006 ze środków programów SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich oraz SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb (o łącznym udziale ok. 10 proc. w NPR na lata 2004–2006). Rezygnacja z analizy inwestycji przeprowadzonych w ramach tych programów pozwoliła zachować homogeniczny układ finansowania polityki regionalnej w obu

perspektywach finansowych. Ze zbioru projektów podlegających analizie wykluczono także inwestycje realizowane ze środków pomocy technicznej (zarówno w kontekście indywidualnych programów operacyjnych, jak i priorytetów poszczególnych programów). Przyjęto, że równoważą one koszty związane z obciążeniem administracji rządowej i regionalnej związane z obsługą programów unijnych.

W konsekwencji przyjętych założeń analizie podlegał zbiór 88,5 tys. projektów o łącznej wartości 86,8 mld zł (Tabela 2.). W ogólnej liczbie projektów realizowanych do końca 2010 roku wyraźnie zaznacza się przewaga inwestycji realizowanych w perspektywie 2007–2013, jednakże pod względem ich wartości udział projektów tej perspektywy wynosi jedynie ok. 30 proc. Przyczyną tego stanu był relatywnie niski stopień zaawansowania realizacji NSRO 2007–2013 pod koniec 2010 roku.

**Tabela 2.** Uwzględniony w analizie zakres interwencji strukturalnych polityki spójności w Polsce w układzie programów operacyjnych we latach 2004–2010

Programy operacyjne	Wartość ogółem (w zł)	Liczba projektów (w szt.)
Infrastruktura i Środowisko	972 237 168,19	282
Innowacyjna Gospodarka	3 059 143 329,27	3 512
Kapitał Ludzki	4 301 586 014,20	28 903
Rozwój Polski Wschodniej	162 436 504,30	10
Regionalne Programy Operacyjne	18 777 431 626,46	11 149
<b>PERSPEKTYWA FINANSOWA 2007–2013<sup>22</sup></b>	<b>27 272 834 642,42</b>	<b>48 856</b>
Rozwój Zasobów Ludzkich	8 049 139 250,29	8 997
Transport	9 694 664 346,37	1 872

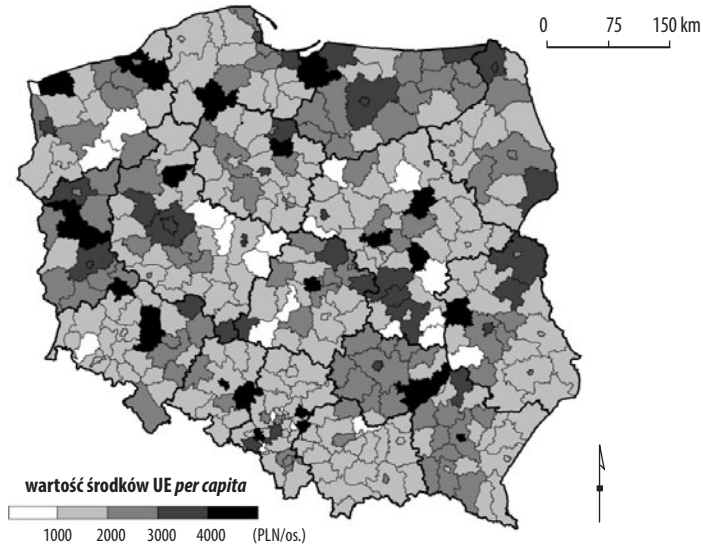
22. Dla porównania poziom kontraktacji środków w programach operacyjnych NSRO 2007–2013 wynosił w czerwcu 2011 roku: POIŚ 14 proc., POIG 19 proc., POKL 33 proc., RPW 21 proc., RPO 33 proc. (*Sprawozdanie z realizacji...*, 2011).

Programy operacyjne	Wartość ogółem (w zł)	Liczba projektów (w szt.)
Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw	19 774 823 512,74	17 930
ZPORR	21 992 797 754,68	15 927
PERSPEKTYWA FINANSOWA 2004–2006	59 511 424 864,08	44 726
<b>RAZEM</b>	<b>86 784 259 506,50</b>	<b>88 582</b>

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, stan na 31.12.2010 r.

Identyfikacja przestrzennego podziału środków w układzie jednostek NUTS-4 wymagała ustalenia lokalizacji i zasięgu każdej z uwzględnionych w badaniu inwestycji. Przyjęto, że w przypadku, gdy inwestycję realizowano na szczeblu centralnym lub regionalnym, podział środków w układzie odpowiednich powiatów (tj. krajowym lub regionalnym) powinien odpowiadać proporcji wynikającej z ich liczby mieszkańców. W ten sposób uzyskano rozkład wartości środków europejskich pozyskanych w ramach podjętej interwencji analizowanych programów operacyjnych, którego zróżnicowanie *per capita* przedstawia Rycina 3.

**Rycina 3.** Rozkład przestrzenny wartości pozyskanych środków UE *per capita* w układzie powiatów w latach 2004–2010



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, stan na 31.12.2010 r.

Ustalenie tematycznej struktury nakładów w podziale na uwzględnione w niniejszej pracy aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego wymagało szczegółowego przeglądu dokumentów programowych. Podziału inwestycji dokonano na poziomie działań lub poddziałań poszczególnych programów operacyjnych. Ogólne zasady tej systematyzacji można określić następująco. Do aspektu „ludność i osadnictwo” zakwalifikowano inwestycje dotyczące infrastruktury społecznej, poprawy warunków życia na obszarach zagrożonych marginalizacją (obszary wiejskie, obszary restrukturyzacji przemysłu, działania związane z rewitalizacją), inwestycje wspierające dziedzictwo kulturowe. Do aspektu „rynek pracy i struktura gospodarki” zakwalifikowano działania służące zmianie struktury zatrudnienia (np. reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa), zwalczaniu bezrobocia w różnych grupach

społecznych oraz, w kontekście systemowym, adaptację zasobów pracy do wyzwań nowoczesnej gospodarki, a także inwestycje w konkretne branże gospodarki (np. turystykę). Do aspektu „infrastruktura techniczna i dostępność przestrzenna” zakwalifikowano inwestycje związane z modernizacją i rozbudową systemów transportowych oraz infrastruktury ochrony środowiska. Do aspektu „sytuacja finansowa i poziom zamożności” zakwalifikowano inwestycje służące poprawie dostępu do kapitału dla przedsiębiorstw. Do aspektu „innowacyjna gospodarka i otoczenie biznesu” zakwalifikowano działania o charakterze proinnowacyjnym: wsparcie instytucjonalne otoczenia biznesu, tworzenie regionalnych strategii innowacyjnych, rozwój specjalistycznych usług o wysokim nasyceniu wiedzą (np. e-usługi), transfer technologii oraz działania związane z tworzeniem społeczeństwa informacyjnego. W rezultacie zastosowania przedstawionych zasad struktura wydatków polityki spójności w skali kraju, w badanym okresie, w układzie analizowanych aspektów rozwoju społeczno-gospodarczego przedstawiała się następująco: 14,5 mld zł, tj. 17 proc. środków przeznaczono na „ludność i osadnictwo”; 8,5 mld zł, tj. 10 proc. środków na wsparcie „ryнку pracy i struktury gospodarki”; 26 mld zł, tj. 30 proc. środków na „infrastrukturę techniczną i dostępność przestrzenną”; 27 mld zł, tj. 32 proc. środków na poprawę „sytuacji finansowej i poziomu zamożności”; natomiast 9,2 mld zł, czyli 11 proc. środków na „innowacyjną gospodarkę i otoczenie biznesu”. Uzyskane wyniki wskazują, że największa koncentracja nakładów środków strukturalnych udostępnionych w ramach interwencji programów operacyjnych krajowej polityki spójności w latach 2004–2010 na poziomie powiatowym dotyczyła przedsięwzięć kształtujących i wzmacniających czynniki rozwoju związane z „sytuacją finansową i poziomem zamożności” oraz „infrastrukturą techniczną i dostępnością przestrzenną”.

Na tym tle 83 wydzielone obszary polaryzacji rozwoju, stanowiące 22 proc. wszystkich powiatów w Polsce, zrealizowały ok. 45 proc. ogółu inwestycji, których wartość wyniosła ok. 39 mld zł. Pomimo faktu, że powiaty te stanowią miejsca znacznej koncentracji ludności, charakteryzują się one wysokimi, przekraczającymi średnie krajowe, wartościami wskaźników *per capita*. Poziom inwestycji na obszarach polaryzacji rozwoju był wyższy



o 19 proc. niż przeciętny w kraju, co pozwala sądzić, że faktyczna aktywność beneficjentów polityki spójności, realizowanej zgodnie z podejściem wyrównawczym, odbiega od jej zakładanej koncentracji na obszarach słabszych ekonomicznie. Struktura środków pozyskanych przez obszary polaryzacji rozwoju jest podobna do struktury krajowej z dominującą jednak pozycją nakładów na „infrastrukturę techniczną i dostępność przestrzenną”, na którą na tych obszarach przeznaczono aż 13 mld zł, tj. 50 proc. całkowitej puli środków wydatkowanych na ten cel w kraju (Tabela 3.). Zajmują one także pierwsze miejsce w strukturze inwestycji zrealizowanych wyłącznie na obszarach polaryzacji rozwoju, stanowiąc 30 proc. wartości zainwestowanych tam środków. Istotnymi kierunkami interwencji programów operacyjnych w badanym okresie na obszarach polaryzacji rozwoju w Polsce okazały się także działania wspierające „sytuację finansową i poziom zamożności” (tj. *de facto* dotacje dla przedsiębiorstw) oraz inwestycje w „innowacyjną gospodarkę i otoczenie biznesu”, które można powiązać z wyższą od przeciętnej koncentracją tego rodzaju działalności gospodarczej oraz lepszą kondycją finansową podmiotów gospodarczych na tych obszarach.

**Tabela 3.** Wielkość i struktura interwencji polityki spójności na obszarach polaryzacji rozwoju w Polsce w latach 2004–2010

Aspekty	Polska ogółem (w mld zł)	Obszary polaryzacji rozwoju (w mld zł) (Polska=100 proc.)	Polska <i>per capita</i> (w zł)	Obszary polaryzacji rozwoju <i>per capita</i> (w zł) (Polska=100 proc.)
ludność i osadnictwo	14,5	5,4 (37 proc.)	380	368 (97 proc.)
rynek pracy i struktura gospodarki	8,5	3,4 (40 proc.)	224	236 (105 proc.)
infrastruktura techniczna i otoczenie biznesu	26	13 (50 proc.)	696	900 (130 proc.)

sytuacja finansowa i poziom zamożności	27	12,1 (43 proc.)	728	829 (114 proc.)
innowacyjna gospodarka i otoczenie biznesu	9,2	5,5 (60 proc.)	242	375 (155 proc.)
<b>RAZEM</b>	<b>86,7</b>	<b>39,1 (45 proc.)</b>	<b>2 271</b>	<b>2 710 (119 proc.)</b>

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, stan na 31.12.2010 r.

Nie bez znaczenia jest także prawdopodobnie większa motywacja podmiotów zlokalizowanych w granicach obszarów polaryzacji rozwoju do uruchamiania procesów inwestycyjnych i aplikowania o środki europejskie w procedurach konkursowych, która z jednej strony stanowi efekt większego poziomu konkurencji, a drugiej strony może stanowić rezultat efektów aglomeracji. W ujęciu *per capita* w strukturze inwestycji zrealizowanych na obszarach polaryzacji rozwoju pierwsze miejsce zajmują inwestycje prowadzone w aspekcie „innowacyjna gospodarka i otoczenie biznesu”. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że jest to aspekt identyfikowany jedynie przy pomocy trzech dostępnych w statystyce publicznej wskaźników, uzyskany wynik należy interpretować z dużą ostrożnością, zwracając uwagę na kolejne pod względem pozyskanych nakładów na mieszkańca aspekty rozwojowe, którymi są, podobnie jak w ujęciu bezwzględny, „infrastruktura techniczna i otoczenie biznesu” oraz „sytuacja finansowa i poziom zamożności”.

Z kolei 126 powiatów zidentyfikowanych w badaniu jako obszary peryferii rozwojowych, stanowiąc 33 proc. wszystkich powiatów w Polsce, zrealizowało ok. 20 proc. ogółu inwestycji, których wartość wyniosła ok. 17,3 mld zł. Powiaty te, stanowiąc miejsca potencjalnej koncentracji problemów strukturalnych rozwoju społeczno-gospodarczego, charakteryzują się niskimi w porównaniu do średnich w kraju wartościami wskaźników interwencji polityki spójności *per capita*. Poziom inwestycji na obszarach peryferii rozwojowych był niższy o 15 proc. niż przeciętny w kraju, co potwierdza wskazywaną już

prawidłowość braku zgodności faktycznej aktywności beneficjentów polityki spójności, realizowanej zgodnie z podejściem wyrównawczym, z zakładaną jej koncentracją na obszarach słabszych ekonomicznie. Struktura środków pozyskanych przez obszary peryferii rozwojowych w ujęciu bezwzględnym, podobnie jak w przypadku obszarów polaryzacji rozwoju, nie odbiega zasadniczo od struktury krajowej z dominującą pozycją nakładów na „infrastrukturę techniczną i dostępność przestrzenną”, na którą na tych obszarach przeznaczono 5,6 mld zł, stanowiących jednak jedynie 21 proc. całkowitej puli środków wydatkowanych na ten cel w kraju (Tabela 4.). Nie zmienia to faktu, że nakłady te zajmują pierwsze miejsce w strukturze pozyskanych środków polityki spójności zainwestowanych na obszarach peryferii rozwojowych (32,1 proc.). Ważnymi kierunkami interwencji programów operacyjnych w badanym okresie na obszarach peryferii rozwojowych w Polsce są także działania wspierające „ludność i osadnictwo” oraz „rynek pracy i strukturę gospodarki”. W ujęciu względnym pierwsze miejsce w strukturze inwestycji zrealizowanych na obszarach peryferii rozwojowych zajmują inwestycje prowadzone w aspekcie „ludność i osadnictwo”, które jako jedyne przewyższają przeciętne nakłady na jednego mieszkańca ponoszone w kraju.

**Tabela 4.** Wielkość i struktura interwencji polityki spójności na obszarach peryferii rozwojowych w Polsce w latach 2004–2010

Aspekty	Polska ogółem (w mld zł)	Obszary peryferii rozwojowych (w mld zł) (Polska = 100 proc.)	Polska <i>per capita</i> (w zł)	Obszary peryferii rozwojowych <i>per capita</i> (w zł) (Polska = 100 proc.)
ludność i osadnictwo	14,5	3,63 (25 proc.)	380	406 (106 proc.)
rynek pracy i struktura gospodarki	8,5	1,95 (22,9 proc.)	224	219 (97 proc.)
infrastruktura techniczna i dostępność przestrzenna	26	5,58 (21 proc.)	696	624 (90 proc.)

sytuacja finansowa i poziom zamożności	27	4,71 (16,9 proc.)	728	527 (72 proc.)
innowacyjna gospodarka i otoczenie biznesu	9,2	1,38 (14,9 proc.)	242	154 (63 proc.)
RAZEM	86,7	17,27 (19,9 proc.)	2 271	1 931 (85 proc.)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, stan na 31.12.2010 r.

### 3. Identyfikacja czynników rozwoju obszarów polaryzacji rozwoju i peryferii rozwojowych w ujęciu całościowym i częściowym

Identyfikacja istotnych czynników rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów polaryzacji rozwoju i peryferii rozwojowych została przeprowadzona w dwóch ujęciach: całościowym i częściowym. W ujęciu całościowym analizę oparto na analizie korelacji kanonicznych<sup>23</sup>, pozwalającej na badanie związku między dwoma zbiorami zmiennych. W postępowaniu badawczym z jednej strony uwzględniono zbiór wskaźników każdego z badanych aspektów, a z drugiej strony zbiór jednoelementowy – wartość globalną wskaźnika syntetycznego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Dla dalszego wnioskowania użyto wartości pierwszej korelacji kanonicznej pokazującej siłę związku najlepszej kombinacji cech źródłowych danego aspektu z wartościami wskaźnika syntetycznego. Uzyskane wartości (z uwzględnieniem ich statystycznej istotności) pozwoliły na uporządkowanie aspektów rozwoju społeczno-gospodarczego, uwzględniające zmienności ich siły zależności z wartością wskaźnika syntetycznego, co interpretuje się jako siłę kształtowania całościowego procesu rozwoju i jego zróżnicowania przestrzennego. W ten sposób określono hierarchię czynników (utożsamianych w tym ujęciu z aspek-

23. M. Krzyśko, W. Ratajczak, *Analiza kanoniczna*, „Listy biometryczne”, 1978, s. 65–67; J. J. Parysek, *Modele klasyfikacji w geografii*, „Seria Geografia”, nr 31, UAM, Poznań 1982.

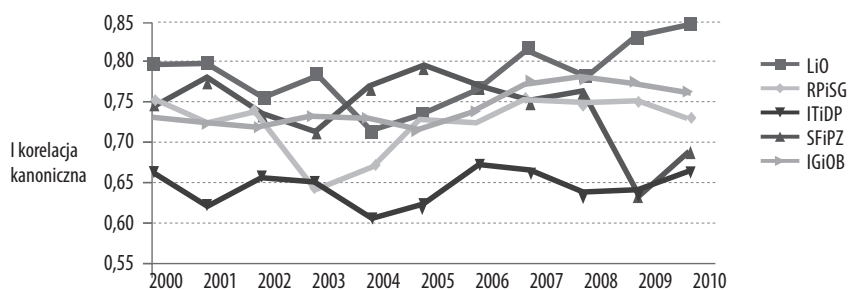
tami rozwoju) wpływających na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów polaryzacji rozwoju i peryferii rozwojowych. Natomiast w ujęciu częściowym do identyfikacji czynników rozwoju wykorzystano analizę regresji wielokrotnej krokowej postępującej, w równaniu której zmienną zależną jest wartość wskaźnika syntetycznego w danym aspekcie, a zmiennymi niezależnymi wartości cech źródłowych opisujących wszystkie pozostałe aspekty, prowadzące do estymacji istotnych statystycznie czynników rozwoju danego aspektu w każdym roku z okresu analizy obejmującym lata 2000–2010 (utożsamianych w tym ujęciu z cechami opisującymi własności sterowalne w interwencji podejmowanej w ramach polityki rozwoju). Należy podkreślić, że jako istotne czynniki rozwoju traktowano nie tylko te spełniające warunek istotności w sensie statystycznym, lecz także te, które nie były pochodną jedynie tzw. efektu statystycznego oraz przynajmniej sześć razy w ciągu 11 analizowanych lat występowały w równaniach regresji jako istotne.

Uwzględniając wyniki analizy zróżnicowania nakładów środków UE w układzie badanych aspektów (czynników) rozwoju należy stwierdzić, że w ujęciu całościowym „infrastruktura techniczna i dostępność przestrzenna” w obszarach polaryzacji rozwoju w Polsce, pomimo największego poziomu tych nakładów, charakteryzuje się najniższymi wartościami pierwszej korelacji kanonicznej (ok. 0,61–0,68) (Rycina 4.). Zatem aspekt ten (czynnik), pomimo relatywnie największych nakładów środków europejskich w porównaniu do pozostałych aspektów (czynników) rozwoju społeczno-gospodarczego, względnie najmniej wpływa na proces kształtowania i różnicowania obszarów polaryzacji rozwoju w Polsce.

W ujęciu częściowym procesu rozwoju, w wyniku estymacji modeli regresyjnych dla każdego z aspektów rozwoju społeczno-gospodarczego otrzymano istotne statystycznie cechy źródłowe, które reprezentowały poszczególne czynniki rozwoju. Próbując zidentyfikować miejsce infrastruktury technicznej (a ściślej infrastruktury drogowej i komunalnej), charakteryzującej się największymi nakładami środków UE w strukturze czynników rozwoju, stwierdzono, że jest ona istotnym czynnikiem rozwoju we wszystkich badanych aspektach, tj. „ludność i osadnictwo”, „rynek pracy i struktura gospodarki”, „sytuacja finansowa i poziom zamożności” oraz „innowacyjna

gospodarka i otoczenie biznesu”. Zatem w ujęciu częściowym procesu rozwoju społeczno-gospodarczego wykazano, że „infrastrukturę techniczną i dostępność przestrzenną” w obszarach polaryzacji rozwoju należy uznać jako jeden z ważniejszych czynników rozwoju tego typu obszarów.

**Rycina 4.** Zmienność wartości pierwszej korelacji kanonicznej w układzie aspektów procesu rozwoju społeczno-gospodarczego w obszarach polaryzacji rozwoju w Polsce w latach 2000–2010

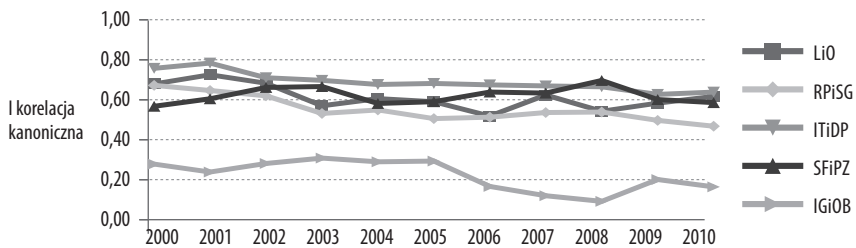


Źródło: opracowanie własne.

W przypadku obszarów peryferii rozwojowych, uwzględniając wyniki analizy zróżnicowania nakładów środków UE w układzie badanych aspektów (czynników) rozwoju, stwierdzono, że w ujęciu całościowym aspekt „ludność i osadnictwo”, pomimo największego poziomu tych nakładów, nie charakteryzuje się najwyższymi wartościami pierwszej korelacji kanonicznej. Niemniej jednak aspekt ten charakteryzuje się podobnym wpływem co trzy z pozostałych pięciu badanych czynników (aspektów). Dodatkowo należy podkreślić, że te aspekty (czynniki) przy nieznacznych fluktuacjach wykazują w większości przypadków tendencję do spadku wartości, a jedyny wyjątek stanowi czynnik „ludność i osadnictwo” (Rycina 5.). Świadczy to z jednej strony o podobnym, niskim poziomie rozwoju tych obszarów w każdym z analizowanych aspektów, a z drugiej strony o pogłębiającej się tendencji do

dywergencji rozwojowej w Polsce na poziomie subregionalnym, co skutkuje marginalizacją obszarów peryferii rozwojowych<sup>24</sup>.

**Rycina 5.** Zmienność wartości pierwszej korelacji kanonicznej w układzie aspektów procesu rozwoju społeczno-gospodarczego w obszarach peryferii rozwojowych w Polsce w latach 2000–2010



Źródło: opracowanie własne.

Aspekt (czynnik) „ludność i osadnictwo”, pomimo relatywnie największych nakładów środków europejskich, nie wykazuje w porównaniu do pozostałych aspektów (czynników) rozwoju społeczno-gospodarczego istotnie większego wpływu na proces kształtowania i różnicowania obszarów peryferii rozwojowych w Polsce.

W ujęciu częściowym procesu rozwoju, próbując zidentyfikować miejsce sytuacji „ludnościowej i osadniczej” charakteryzującej się największymi nakładami środków UE w strukturze czynników rozwoju obszarów peryferii rozwojowych stwierdzono, że jest ona istotnym czynnikiem rozwoju w trzech badanych aspektach, tj. „infrastruktura techniczna i dostępność przestrzenna”, „sytuacja finansowa i poziom zamożności” oraz „innovacyjna gospodarka i otoczenie biznesu”. Natomiast w przypadku obszarów peryferii

24. E. Wojnicka *et al.*, *Przestrzenne i regionalne zróżnicowania ośrodków wzrostu. Polaryzacja a wyrównywanie szans rozwojowych. Przesłanki dla kształtowania polityki regionalnej państwa*, Ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Gdynia–Rzeszów 2005; P. Wójcik, *Dywergencja czy konwergencja: dynamika rozwoju polskich regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2/38, Euroreg, Uniwersytet Warszawski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 31–60.

rozwojowych nie potwierdzono występowania zależności pomiędzy aspektami „ludność i osadnictwo” oraz „rynek pracy i struktura gospodarki”. Zatem w ujęciu częściowym procesu rozwoju społeczno-gospodarczego wykazano, że „ludność i osadnictwo” w obszarach peryferii rozwojowych należy uznać jako jeden z ważniejszych czynników rozwoju tego typu obszarów, co w dużej mierze można wiązać z rosnącym wpływem uwarunkowań demograficznych na kształtowanie poziomu i zmian procesów ekonomicznych. Poprawiająca się sytuacja na rynku pracy oraz stabilizująca się struktura gospodarki nieco obniża znaczenie tego czynnika w kształtowaniu ogólnych różnicowań rozwojowych. Niemniej jednak nadal pozostaje on jednym z kluczowych czynników rozwoju tych obszarów.

#### **4. Analiza relacji między zidentyfikowanymi czynnikami rozwoju obszarów polaryzacji rozwoju i peryferii rozwojowych w ujęciu całościowym i częściowym a wielkością i strukturą wykorzystania funduszy UE**

Zidentyfikowane na wcześniejszym etapie postępowania badawczego najwyższe w obszarach polaryzacji rozwoju nakłady środków europejskich ukierunkowane na „infrastrukturę techniczną i dostępność przestrzenną” traktowane jako czynniki zmian badanych aspektów rozwoju społeczno-gospodarczego pozwalają sformułować hipotezę o występowaniu związku pomiędzy nakładami finansowymi na „infrastrukturę techniczną i dostępność przestrzenną” (zł/os.) a dynamiką rozwoju analizowanych aspektów rozwoju społeczno-gospodarczego<sup>25</sup>. Weryfikację tak sformułowanej hipotezy przeprowadzono dwuetapowo. W pierwszym etapie zbadano poziom korelacji pomiędzy wielkością nakładów środków UE na „infrastrukturę techniczną i dostępność przestrzenną” a dynamiką rozwoju w analizowanych aspektach rozwoju społeczno-gospodarczego. W drugim etapie skonstruowano proste

25. Dynamikę poziomu rozwoju w poszczególnych aspektach obliczono dla lat 2006–2010 w sposób względny, tj. w odniesieniu do roku poprzedniego, a nie bazowego. Dla każdej jednostki przestrzennej obliczono średnią geometryczną (pierwiastek 5. stopnia z iloczynu wartości dynamiki w pięciu latach). Wskaźnik dynamiki stanowi średnią arytmetyczną ze średnich geometrycznych.



liniowe modele regresyjne także opisujące tę zależność. W wyniku analizy korelacji potwierdzono występowanie zależności (istotnej statystycznie) jedynie pomiędzy wielkością nakładów na „infrastrukturę techniczną i dostępność przestrzenną” a „sytuacją finansową i poziomem zamożności” ( $r = 0,43$ ;  $p < 0,0000$ ). Potwierdzeniem tej zależności jest wynik modelowania regresyjnego, które wykazało istotność statystyczną modelu opisującego wpływ nakładów środków UE na „infrastrukturę techniczną i dostępność przestrzenną” na dynamikę zmian „sytuacji finansowej i poziomu zamożności” obszarów polaryzacji rozwoju o postaci:

$$Y_{dsFiPZ} = 103,82 + 0,434ITiDP + 4,36 \quad R^2 = 0,19$$

Względnie niska wartość współczynnika determinacji oznacza wyjaśnienie badanej zmienności jedynie w ok. 20 proc. Należy zatem wnioskować, że dynamikę zmian „sytuacji finansowej i poziomu zamożności” obszarów polaryzacji rozwoju wzmacniają jeszcze inne poza nakładami środków UE na „infrastrukturę techniczną i dostępność przestrzenną”, nieuwzględnione w modelu własności. W celu rozpoznania pełnego wpływu oddziaływania nakładów środków UE na „sytuację finansową i poziom zamożności” obszarów polaryzacji rozwoju w modelowaniu regresyjnym (regresja wieloraka krokowa postępująca) uwzględniono także wielkość nakładów środków UE w pozostałych aspektach rozwoju społeczno-gospodarczego, otrzymując równanie:

$$Y_{dsFiPZ} = 102,45 + 0,284IGiOB + 0,235RPiSG + 0,216ITiDP + 3,87 \quad \bar{R}^2 = 0,35$$

Jego wynik potwierdza istotność wpływu nakładów infrastrukturalnych na wzmacnianie „sytuacji finansowej i poziomu zamożności” na badanych obszarach polaryzacji rozwoju. Potwierdza to prawidłowości identyfikowane również w toku innych badań wskazujących na fakt, że inwestycje infrastrukturalne charakteryzują się wysoką stopą zwrotu efektów rozwojowych, która przy tym jest wyższa na obszarach polaryzacji rozwoju niż na obszarach

peryferii rozwojowych<sup>26</sup>. Przy czym należy podkreślić, że wyższa wartość skorygowanego współczynnika determinacji w tym modelu wskazuje na jego lepsze dopasowanie niż w przypadku wyizolowania samych tylko nakładów infrastrukturalnych, nadal jednak ujawnia istnienie własności oddziałujących na dynamikę „sytuacji finansowej i poziomu zamożności”, których nie uwzględniono w modelu. Uzyskane wyniki prowadzą do wniosku, że nakłady środków UE na poszczególne aspekty (czynniki) rozwoju społeczno-gospodarczego nie są jedynymi stymulatorami dynamiki rozwoju „sytuacji finansowej i poziomu zamożności” tych obszarów, a tym samym wskazują, że nie powinny być one postrzegane jako swego rodzaju remedium będące podstawą polityki rozwoju.

Działając podobnie jak w przypadku obszarów polaryzacji rozwoju, zidentyfikowane na wcześniejszym etapie postępowania badawczego najwyższe w obszarach peryferii rozwojowych nakłady środków europejskich ukierunkowane na „ludność i osadnictwo”, traktowane jako czynniki zmian badanych aspektów rozwoju społeczno-gospodarczego pozwalają sformułować hipotezę o występowaniu związku pomiędzy nakładami finansowymi na „ludność i osadnictwo” (zł/os.) a dynamiką rozwoju analizowanych aspektów rozwoju społeczno-gospodarczego<sup>27</sup>. Weryfikację tak postawionej hipotezy przeprowadzono dwuetapowo, podobnie jak w przypadku obszarów polaryzacji rozwoju. W pierwszym etapie zbadano poziom korelacji pomiędzy wielkością nakładów środków UE na „ludność i osadnictwo” a dynamiką rozwoju w analizowanych aspektach rozwoju społeczno-gospodarczego. W drugim etapie skonstruowano proste liniowe modele regresyjne także opisujące tę

---

26. M.in.: C. Kessides, *The Contributions of Infrastructure to Economic Development: a Review of Experience and Policy Implications*, The World Bank, Washington DC 1993; D. Canning, E. Ben-nathan, *The rate of return to transportation infrastructure*. World Bank research project *Infrastructure and Growth: A Multi-Country Panel Study* (RPO 680-89), sponsored by the Public Economics Division of the Development Research Group and by the Transport, Water and Urban Development Department, 2004; P. Rosik, *Produktywność publicznych inwestycji infrastrukturalnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, rok LXVII – zeszyt 2, Poznań 2005, s. 155–171; N. Crafts, *Transport infrastructure investment: Implications for growth and productivity*, „Oxford Review of Economic Policy”, 2009, 25(3), s. 327–343.

27. Dynamikę poziomu rozwoju w poszczególnych aspektach obliczono dla lat 2006–2010 w sposób względny, tj. w odniesieniu do roku poprzedniego, a nie bazowego. Dla każdej jednostki przestrzennej obliczono średnią geometryczną (pierwiastek 5. stopnia z iloczynu wartości dynamiki w pięciu latach). Wskaźnik dynamiki stanowi średnią arytmetyczną ze średnich geometrycznych.

zależność. W wyniku analizy korelacji potwierdzono występowanie zależności (istotnej statystycznie) jedynie pomiędzy wielkością nakładów na „ludność i osadnictwo” a „infrastrukturą techniczną i dostępnością przestrzenną” ( $r=-0,260$ ;  $p<0,05$ ). Potwierdzeniem tej zależności jest wynik modelowania regresyjnego, które wykazało istotność statystyczną modelu opisującego wpływ nakładów środków UE na „ludność i osadnictwo” na dynamikę zmian w zakresie „infrastruktury technicznej i dostępności przestrzennej” obszarów peryferii rozwojowych o postaci:

$$Y_{\text{dTTiDP}} = 104,05 - 0,003\text{LiO} + 2,112 \quad R^2 = 0,07$$

Względnie bardzo niska wartość współczynnika determinacji oznacza wyjaśnienie badanej zmienności jedynie w ok. 7 proc. Należy zatem wnioskować, że dynamikę zmian w zakresie „infrastruktury technicznej i dostępności przestrzennej” obszarów peryferii rozwojowych wzmacniają jeszcze inne poza nakładami środków UE na „ludność i osadnictwo”, nieuwzględnione w modelu własności. W celu rozpoznania pełnego wpływu oddziaływania nakładów środków UE na „infrastrukturę techniczną i dostępność przestrzenną” obszarów peryferii rozwojowych w modelowaniu regresyjnym (regresja wieloraka krokowa postępująca) uwzględniono także wielkość nakładów środków UE w pozostałych aspektach rozwoju społeczno-gospodarczego. Jednakże w modelu istotne statystycznie okazały się jedynie nakłady środków UE na „ludność i osadnictwo”, a nakłady poniesione na rozwój pozostałych czynników nie wykazywały wpływu na wzrost poziomu rozwoju w zakresie „infrastruktury technicznej i dostępności przestrzennej”. Zależność tę można opisać równaniem:

$$Y_{\text{dTTiDP}} = 104,83 - 0,003\text{LiO} + 2,117 \quad \bar{R}^2 = 0,06$$

Jego wynik potwierdza istotność wpływu nakładów na „ludność i osadnictwo” na wzmacnianie „infrastruktury technicznej i dostępności przestrzennej” na badanych obszarach peryferii rozwojowych. Niestety, podobnie jak w poprzednim równaniu, niska wartość skorygowanego współczynnika

determinacji wskazuje na jego niskie dopasowanie i nadal na nieujęcie w równaniu istotnych własności oddziałujących na dynamikę rozwoju w zakresie „infrastruktury technicznej i dostępności przestrzennej”. Uzyskane wyniki potwierdzają wskazaną już w przypadku obszarów polaryzacji rozwoju prawidłowość, zgodnie z którą nie należy traktować nakładów środków UE na poszczególne aspekty (czynniki) rozwoju społeczno-gospodarczego jako jedyne i najważniejszego stymulatora dynamiki rozwoju (w tym przypadku „infrastruktury technicznej i dostępności przestrzennej” obszarów peryferii rozwojowych).

## **5. Wnioski i rekomendacje**

Uzyskane wyniki badania prowadzą do szeregu wniosków, stanowiących podstawę sformułowania rekomendacji dla krajowej polityki rozwoju, które w sposób syntetyczny można przedstawić w formie następujących punktów:

- Obszary polaryzacji rozwoju w znacznym stopniu koncentrują w swoich granicach absorpcję środków unijnych. 83 powiaty sklasyfikowane w analizie jako obszary polaryzacji rozwoju, stanowiąc 22 proc. ogólnej liczby powiatów w Polsce, pozyskały w okresie 2004–2010 znaczną część środków unijnych zarówno w ujęciu bezwzględnym (45 proc. całkowitej alokacji), jak i w przeliczeniu na jednego mieszkańca (119 proc. w stosunku do średniej dla kraju).
- Obszary polaryzacji rozwoju są zróżnicowane wewnętrznie pod względem poziomu rozwoju. Obszary o wyższym poziomie rozwoju pozyskiwały więcej środków. Świadczy to o wyższej konkurencyjności obszarów o najwyższym poziomie rozwoju w procedurach konkursowych, co z jednej strony potwierdza znaczenie obszarów polaryzacji rozwoju w polityce regionalnej Polski, a z drugiej strony świadczy o braku skuteczności realizacji modelu wyrównawczego.
- Obszary polaryzacji rozwoju pozyskały znaczące części alokacji w układzie wszystkich analizowanych aspektów częściowych procesu rozwoju, co warunkowane jest ich możliwościami finansowymi

w zakresie zapewnienia wkładu własnego oraz tzw. efektami skali związanymi z koncentracją w ich granicach dużych inwestycji infrastrukturalnych. Największe udziały tych obszarów w ogólnej wartości alokacji w danym aspekcie występują w przypadku: „infrastruktury technicznej i dostępności przestrzennej” (50 proc. całkowitej alokacji, 130 proc. średniego poziomu krajowego *per capita*) oraz „innowacyjnej gospodarki i otoczenia biznesu” (60 proc. całkowitej alokacji, 155 proc. średniego poziomu krajowego *per capita*).

- Obszary peryferii rozwoju w zbyt małym stopniu koncentrują w swoich granicach absorpcję środków unijnych. 99 powiatów sklasyfikowanych w analizie jako obszary peryferii rozwoju, stanowiąc 26 proc. ogólnej liczby powiatów w Polsce, pozyskało w okresie 2004–2010 relatywnie małą część środków unijnych zarówno w ujęciu bezwzględnym (20 proc. całkowitej alokacji), jak i w przeliczeniu na jednego mieszkańca (85 proc. w stosunku do średniej dla kraju).
- Obszary peryferii rozwoju napotykały zróżnicowane bariery w dostępie do środków unijnych. Główną barierą jest niższa konkurencyjność tych obszarów w procedurach konkursowych, co wynika m.in. z: niższych wskaźników efektywności inwestycji (niska gęstość zaludnienia), zbyt wysokiego wkładu własnego, którego poziom przekracza możliwości budżetów lokalnych tych obszarów, a także braków kadrowych administracji lokalnej, co potwierdza niską skuteczność realizacji w Polsce modelu wyrównawczego.
- Obszary peryferii rozwoju pozyskały znacząco niższe części alokacji w układzie wszystkich analizowanych aspektów częściowych procesu rozwoju. Jest to uwarunkowane m.in. znaczną nierównowagą podażową na ich lokalnych rynkach pracy, relatywnie słabszą jakością administracji oraz złą sytuacją finansową samorządu ograniczającą możliwości do przygotowywania aplikacji odnoszących się do niskonakładowych projektów miękkich (wkład własny). Największe udziały tych obszarów w ogólnej wartości alokacji w danym aspekcie występują w przypadku: „ludności i osadnictwa” (25 proc. całkowitej alokacji, 106 proc. średniego poziomu krajowego *per ca-*

pita) oraz „rynku pracy i struktury gospodarki” (23 proc. całkowitej alokacji, 97 proc. średniego poziomu krajowego *per capita*).

- Fakt zainwestowania znacznych środków w infrastrukturę techniczną obszarów polaryzacji nie zmienia ich relatywnej pozycji rozwojowej w układzie analizowanych jednostek. Poprawa jakości infrastruktury prowadzi jednak w konsekwencji do innych zjawisk, np. poprawy warunków i jakości życia ludności zamieszkującej obszary polaryzacji rozwoju, co eliminuje niekorzystne „efekty uboczne” procesów rozwoju na tych obszarach (w tym rosnącą kongestię), pozytywnie kształtując w badanym okresie sytuację w pozostałych rozpatrywanych aspektach. Zależność tę potwierdza przeprowadzona weryfikacja ogólnego wpływu infrastruktury technicznej jako czynnika determinującego dynamikę rozwoju we wszystkich analizowanych aspektach procesu rozwoju społeczno-gospodarczego.
- Wielkość i struktura zainwestowania środków unijnych w obszarach peryferii rozwojowych nie zmienia w istotny sposób ich relatywnej pozycji rozwojowej w układzie analizowanych jednostek. Struktura pozyskanych środków w układzie analizowanych aspektów procesów rozwojowych potwierdza z jednej strony ograniczenia w dostępie do tych środków, jakie charakteryzują obszary peryferii rozwojowych, a z drugiej strony wskazuje na brak systemowych rozwiązań dotyczących poprawy tej sytuacji oraz skoordynowanego tworzenia warunków do rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych w Polsce.
- Wsparcie środków europejskich w Polsce koncentruje się na obszarach wzrostu gospodarczego, w tym w największych miastach, co stoi w sprzeczności z założeniami modelu wyrównawczego polityki rozwoju. Z drugiej jednak strony koncentracja środków na obszarach polaryzacji rozwoju zapewnia większą stopę zwrotu podjętych inwestycji niż w przypadku ich realizacji na obszarach słabszych ekonomicznie.
- W relatywnie krótkim okresie objętym analizą impulsy inwestycyjne, powiązane z nakładami ponoszonymi zwłaszcza na infra-

strukturę techniczną (głównie na obszarach polaryzacji rozwoju), przyczyniają się przede wszystkim do zdynamizowania sytuacji finansowej i poziomu zamożności przedmiotowych obszarów, co należy traktować jako bezpośredni efekt interwencji o charakterze popytowym<sup>28</sup>. Z dużym prawdopodobieństwem związek ten można rozpatrywać nie tyle w kategoriach materialnych produktów inwestycji infrastrukturalnych (np. poprawy infrastruktury jako czynnika lokalizacji nowych przedsiębiorstw), ile w powiązaniu z samym procesem inwestycyjnym uwalniającym środki publiczne o dużej skali, w których uczestniczyły również przedsiębiorstwa zlokalizowane na przedmiotowych obszarach.

- Dalsza koncentracja absorpcji środków strukturalnych UE na finansowaniu projektów związanych z rozbudową i modernizacją infrastruktury technicznej przy dużo niższym poziomie interwencji w pozostałych aspektach rozwojowych oddala w czasie możliwość osiągnięcia bezpośrednich efektów interwencji o charakterze podażowym, a ponadto zwiększa zagrożenia związane z wystąpieniem zjawiska zbyt dużego zainwestowania infrastrukturalnego skutkującego, jak się wydaje, w wielu przypadkach nie do końca właściwie oszacowanymi wartościami przyszłej renty jej użytkowania.

## Literatura:

- Asheim B. T., Moodysson J., Tödtling F., *Constructing Regional Advantage: Towards State-of-the-Art Regional Innovation System Policies in Europe?*, „European Planning Studies”, 2011, 19 (7), s. 1133–1139.
- Aumayr Ch. M., *European Region Types in EU-25*, „The European Journal of Comparative Economics”, 2007, 4/2, s. 109–147.

---

28. P. Rosik, T. Komornicki (red.), *Wpływ budowy autostrad i dróg ekspresowych na rozwój społeczno-gospodarczy i terytorialny Polski*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013.

- Bański J., *Polska wieś w perspektywie 2050 roku*, „Studia Obszarów Wiejskich”, 33, Warszawa 2013.
- Barca F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report 2009.
- Barca F., McCann P., Rodriguez-Pose A., *The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches*, „Journal of Regional Science”, 2012, 52, 1, s. 134–152.
- Braghina C., Peptenatu D., Draghici C., *The function of polycentric development In the refinement of weakly polarized areas*, „Geographica Timisiensis”, 2008, vol. 17, nr 1–2, s. 45–53.
- Canning D., Bennathan E., *The rate of return to transportation infrastructure. World Bank research project Infrastructure and Growth: A Multi-Country Panel Study (RPO 680-89)*, sponsored by the Public Economics Division of the Development Research Group and by the Transport, Water and Urban Development Department, 2004.
- Chojnicki Z., Czyż T. (red.), *Zróżnicowanie przestrzenne poziomu i warunków życia ludności*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 153, Warszawa 1991.
- Coorado L., Martin R., Weeks M., *Identifying and Interpreting Regional Convergence Clusters across Europe*, „The Economic Journal”, 115, 502 (03), School of Economics and Finance University of St. Andrews, St. Andrews 2009.
- Christofakis M., Papadaskalopoulos A., *The Growth poles strategy in regional planning: The recent experience of Greece*, „Theoretical and Empirical Researches in Urban Management”, 2011, 6, 2, s. 5–20.
- Churski P., Borowczak A., Dolata M., Dominiak J., Hauke J., Perdał R., Konecka-Szydłowska B., *Identyfikacja obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w Polsce na poziomie regionalnym i subregionalnym*, Raport II, Wyniki projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki NN 306 79 19 40: *Rozwój społeczno-gospodarczy a kształtowanie się obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej*, Zakład Analizy Regionalnej, IGSEiGP UAM, Poznań 2012.
- Churski P., Borowczak A., Dolata M., Dominiak J., Hauke J., Perdał R., Konecka-Szydłowska B., *Analiza procesu rozwoju obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w Polsce na poziomie regionalnym i subregionalnym*, Raport III, Wyniki projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki NN 306 79 19 40: *Rozwój*



- społeczno-gospodarczy a kształtowanie się obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej, Zakład Analizy Regionalnej, IGSEiGP UAM, Poznań 2013.
- Crafts N., *Transport infrastructure investment: Implications for growth and productivity*, „Oxford Review of Economic Policy”, 2009, 25(3), s. 327–343.
- Dominiak J., *Rola otoczenia biznesu w rozwoju regionalnym w Polsce*, [w:] Z. Ziolo, T. Rachwał (red.), *Uwarunkowania rozwoju gospodarczego układów przestrzennych*, „Prace Komisji geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego”, 22, Warszawa–Kraków 2013, s. 22–64.
- Dymnicki A. B., Henry D. B., *Use of Clustering Methods to Understand More about the Case. Methodological Innovations Online*, 2011, 6(2), s. 6–26 [dostęp: [http://www.pbs.plym.ac.uk/mi/pdf/31-08-11/2\\_proc.20Dymnicki\\_proc.20-proc.20pp6-26.pdf](http://www.pbs.plym.ac.uk/mi/pdf/31-08-11/2_proc.20Dymnicki_proc.20-proc.20pp6-26.pdf)].
- Faludi A., *From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy*, „Regional Studies”, 2006, 40, 6, s. 667–678.
- Friedmann J., Alonso W., *Introduction*, [w:] J. Friedmann, W. Alonso (red.), *Regional development and planning. A reader*, MIT Press, Cambridge Mass 1964, s. 1–13.
- Friedmann J., *A general theory of polarized development*, Urban and Regional Development Advisory Program in Chile, Op. 81, Ford Foundation, Santiago 1967.
- Friedmann J., *Ogólna teoria rozwoju spolaryzowanego*, [w:] M. Rościszewski (red.), *Przestrzeń krajów trzeciego świata – problemy metodologiczne*, PZLG, IGiPZ PAN, Warszawa 1974.
- Gaustella G., Timpano F., *Spillovers Diffusion and Regional Convergence: A Gravity Approach*, „Regional Science Inquiry Journal”, 2010, Vol. II (2), s. 71–82.
- Growing unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD Report, Paris 2008.
- Hansen N. M., *Criteria for growth center policy*, [w:] A. Kukliński (red.), *Growth poles and growth centers in regional planning*, Mouton, Paris 1972, s. 103–124.
- Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce. Wnioski z analiz*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2009.

- Kamps C., Leiner-Killinger N., Martin R., *The cyclical impact of EU cohesion policy in fast growing EU countries*, „Intereconomics”, vol. 44, no. 1, January/February 2009, s. 23–29.
- Keeble D., Lawson C., Moore B., Wilkinson F., *Collective learning processes, networking and institutional thickness in Cambridge region*, „Regional Studies”, 1999, 33, 4, s. 319–332.
- Keeble D., Wilkinson F., *Collective learning and knowledge development in the evolution of regional clusters of high technology SME's in Europe*, „Regional Studies”, 1999, 33, 3, s. 191–221.
- Kessides C., *The Contributions of Infrastructure to Economic Development: a Review of Experience and Policy Implications*, The World Bank, Washington DC 1993.
- Knowles R., Shaw J., Docherty I., *Transport Geographies: Mobilities, Flows and Spaces*, Blackwell Publishing, Oxford 2008.
- Komornicki T., *Rola infrastruktury transportowej w rozwoju kraju – wyzwania wobec kohezji przestrzennej*, [w:] T. Markowski, A. Stasiak (red.), *Rola polskiej przestrzeni w integrującej się Europie*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 233, Warszawa 2007, s. 63–86.
- Komornicki T., Śleszyński P., Rosik P., Pomianowski W., *Dostępność przestrzenna jako przesłanka kształtowania polskiej polityki transportowej*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 241, Warszawa 2010.
- Kostrubiec B., *Klasyfikacja dynamiczna i wielo cechowa województw Polski*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 35, Warszawa 1965, s. 28–49.
- Kronhalter F., *A Study of the Competitiveness of Regional Based on a Cluster Analysis. The Example of East Germany*, Halle Institute for Economic Research, Halle/Saale 2003.
- Krugman P., *Development geography, and economic theory*, „Ohlin Lectures”, MIT Press, Cambridge–London 1995.
- Krugman P., *Increasing returns and economic geography*, „Journal of Political Economy”, 1991, 99, 3, s. 483–499.
- Krzyśko M., Ratajczak W., *Analiza kanoniczna*, „Listy biometryczne”, 1978, s. 65–67.
- Lucas R. E., *On the mechanics of economic development*, „Journal of Monetary Economics”, 1988, 22, 1, s. 3–42.

- Meijers E., Waterhout B., Zonneveld W., *Closing the Gap: Territorial Cohesion through Polycentric Development*, „European Journal of Spatial Development”, 2007, 24, Nordic Centre for Spatial Development, OTB Research Institute, Delft University of Technology, s. 1–24.
- Molle W., *European Cohesion Policy*, Routledge, London 2007.
- Morrison D. F., *Wielowymiarowa analiza statystyczna*, PWN, Warszawa 1990.
- Ósme sprawozdanie z postępów w dziedzinie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Regionalny i miejski wymiar kryzysu {SWD (2013) 232 final}, COM (2013) 463 final, Bruksela, 26.6.2013.
- Pakiet legislacyjny 2014–2020, Dziennik Urzędowy UE, L347, Tom 56, Bruksela, 20.12.2013.
- Palme G., *Divergenz regionaler Konvergenzclubs*, „WIFO Monatsberichte”, 1995, 12/95, s. 769–781.
- Parysek J. J., *Modele klasyfikacji w geografii*, „Seria Geografia”, nr 31, UAM, Poznań 1982.
- Perroux F., *Note sur la nation de „pole de croissance”*, „Economie Appliquee”, 1955, 8, 1–2, s. 307–320.
- Regional Development Policies in OECD Countries*, OECD Report, Paris 2010.
- Reshaping Economic Geography. World Development Report 2009*, The World Bank, November 2009.
- Romer P., *Increasing returns and long-run growth*, „Journal of Political Economy”, 1986, 94, 5, s. 1002–1037.
- Romer P., *Endogenous technological change*, „Journal of Political Economy”, 1990, 98, 5, part II, s. 71–102.
- Romer P., *The Origins of Endogenous Growth*, „The Journal of Economic Perspectives”, 1994, 8(1).
- Rosik P., *Produktywność publicznych inwestycji infrastrukturalnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, rok LXVII – zeszyt 2, Poznań 2005, s. 155–171.
- Rosik P., Komornicki T. (red.), *Wpływ budowy autostrad i dróg ekspresowych na rozwój społeczno-gospodarczy i terytorialny Polski*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013.

- Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion, Investment for jobs and growth: Promoting development and good governance in EU regions and cities, Regional and Urban Policy*, European Commission, Brussels, July 2014.
- Smętkowski M., *Wpływ polityki spójności na dyfuzję procesów rozwojowych w otoczeniu dużych polskich miast*, „Studia Regionalne i Lokalne”, Wydanie specjalne, Euroreg, Uniwersytet Warszawski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011, s. 123–154.
- Smith D., *Geography and social indicators*, „South African Geographical Journal”, 1972, 54, s. 43–57.
- Spiekermann K., Neubauer J., *European Accessibility and Peripherality: Concepts, Models and Indicators*, Nordregio, „Nordregio Working Paper”, Stockholm 2002.
- Spolaore E., Wacziarg R., *The Diffusion of Development*, „The Quarterly Journal of Economics”, 2009, 124 (2): 469–529.
- Sprawozdanie z realizacji w 2010 roku Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia*, stan na 12.06.2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.
- Szymła Z., *Determinanty rozwoju regionalnego*, Ossolineum, Wrocław 2000.
- Todd D., *An appraisal of the development pole concept in regional analysis*, „The Environment and Planning”, 1974, A, 6, 3, s. 291–306.
- Tryon R. C., *Cluster Analysis*, Edwards Bros, Oxford 1939.
- Vickerman R., Spiekermann K., Wegener M., *Accessibility and Economic Development in Europe*, „Regional Studies”, 1999, 33, 1, s. 1–15.
- Villaverde J., *A new look to convergence in Spain. A spatial econometric approach*, „European Urban and Regional Studies”, 2006, 13 (2), s. 131–141.
- Wojnicka E., Tarkowski M., Klimczak P., *Przestrzenne i regionalne zróżnicowania ośrodków wzrostu. Polaryzacja a wyrównywanie szans rozwojowych. Przestanki dla kształtowania polityki regionalnej państwa*, Ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Gdynia–Rzeszów 2005.
- Wójcik P., *Dywergencja czy konwergencja: dynamika rozwoju polskich regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2/38, Euroreg, Uniwersytet Warszawski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 31–60.
- Wójcik P., Herbst M., *Obszary polaryzacji i dyfuzji rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce. Próba delimitacji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.
- Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do 2020 roku*. Przyjęte przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 16 lipca 2013 roku, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2013.



PROF. DR HAB. GRZEGORZ GORZELAK

*Uniwersytet Warszawski  
Dyrektor Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych*

---

## POLITYKA SPÓJNOŚCI A ROZWÓJ – PIERWSZE OCENY<sup>1</sup>

### 1. Makroproporcje

Mija dziesięć lat od początku polskiego członkostwa w Unii Europejskiej – wydarzenia, które z krótkiej perspektywy czasowej można – z ogromną oczywiście przesadą, ale niepozbawioną pewnej racji – porównać z włączeniem Polski do strefy Zachodu w 966 roku. Jesteśmy u końca drugiej perspektywy finansowej lat 2007–2013, która będzie trwała jeszcze – zazębiając się z następną – do 2015, a nawet 2016 roku. Warto więc pokusić się o wskazanie osiągnięć i niedociągnięć realizacji strategii związanych z naszym członkostwem, a szczególnie z wykorzystaniem środków płynących z Unii Europejskiej.

Ograniczenie się do analiz sposobu wykorzystania środków UE, głównie tych pochodzących z polityki spójności, jest podyktowane dwoma powodami. Po pierwsze, dostępne są dane na temat finansowania poszczególnych przed-

---

1. Wykorzystałem tu dwa swoje artykuły: G. Gorzelak, *Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy*, „Studia Regionalne i Lokalne”, z. 3/2014 oraz G. Gorzelak, B. Jałowicki, *Koniunktura w Polsce Lokalnej 2013*, „Studia Regionalne i Lokalne”, z. 4/2014.

sięwzięć ze środków tej polityki, a jednocześnie można uzyskać informacje o dynamice rozwoju jednostek przestrzennych, w których środki te są lokowane: województw, podregionów i powiatów (choć nie wykraczają one poza 2011–2012 rok). Po drugie, jasno zostały określone cele wydatkowania tych środków – są one zawarte w rządowych i wojewódzkich dokumentach strategicznych.

Poniższa Tabela 1. zawiera zestawienie środków płynących z UE do Polski w ramach polityki spójności oraz Wspólnej Polityki Rolnej w perspektywie finansowej 2007–2013.

**Tabela 1.** Środki UE w Polsce, 2007–2013

Program	Alokacja (w mld euro)	Udział proc. w alokacji
Polityka spójności razem	67,9	70,0
Rozwój Obszarów Wiejskich	13,2	13,6
Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nabrzeżnych obszarów rybackich	0,7	0,7
Dopłaty bezpośrednie	15,1	15,6
<b>Razem</b>	<b>96,9</b>	<b>100,0</b>

Owe ok. 97 mln euro to kwota brutto, w której zawierają się także nasze wpłaty do budżetu UE. Są one szacowane na ok. 25 proc. całości wypłat, czyli że netto środki z UE w okresie 2007–2013<sup>2</sup> stanowią ok. 73 mld euro. Ponadto, szacuje się, że pokaźna część tych środków (50 proc.? inna część?) „wraca” do krajów – płatników netto, z których pochodzą firmy wykonujące prace budowlane w Polsce czy też sprzedające licencje, maszyny itd. Owa „wracająca” część środków płynących z UE jest trudna do interpretacji. Z jednej strony finansują one przedsięwzięcia, których efekty pozostają w Polsce. Z drugiej

2. Jak już wspomniano, środki te są *de facto* wydawane w latach 2008–2015/2016. W latach 2007–2008 wydawano jeszcze fundusze z perspektywy 2004–2006, a w latach 2014–2015 dostępne będą środki z perspektywy 2014–2020 – choć w pierwszym jej roku będą one znikome. Trudno jest więc, nie dysponując szczegółowymi danymi z Ministerstwa Finansów, określić rzeczywiste wpływy w poszczególnych latach, choć można założyć, że operowanie wielkością uzgodnionego napływu w poszczególnych perspektywach finansowych jest dla naszych potrzeb wystarczające.

zaś owe firmy, realizujące kontrakty budowlane (np. budowę dróg), zatrudniają polskich wykonawców, kupują polskie surowce i materiały, tworzą więc miejscowy popyt, przyczyniając się jednocześnie (przynajmniej w założeniu) do zwiększenia efektywności gospodarowania dzięki poprawie infrastruktury czy postępowi technologicznemu. Tak więc owe ok. 70 mld euro należałoby jeszcze pomniejszyć o trudną do oszacowania kwotę – przyjmijmy ostrożnie, że jest to ok. 10 mld euro, co daje wartość napływu netto na poziomie ok. 60 mld euro w latach 2007–2013 (a realnie do 2015 roku).

Czy to dużo, czy mało?

Odnieśmy tę wielkość do innych kategorii. W okresie 2007–2013 łączny PKB Polski wyniósł ok. 2 500 mld euro. 97 mld stanowi więc 3,8 proc. tej wielkości, ale w wyrażeniu netto udział ten spada do 2,4 proc. Wkład netto środków bezpośrednio pochodzących z UE do polskiej gospodarki można więc określić na ok. 2,5 proc. PKB.

W okresie 2007–2013 napłynęło do Polski ok. 104 mld dolarów w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W okresie 2007–2012 za granicą Polska zainwestowała ok. 24 mld dolarów<sup>3</sup> (brak danych za 2013 rok). Porównanie tych wielkości wskazuje, że napływ środków z UE to ok. dwie trzecie napływu netto kapitału inwestycyjnego z zewnątrz do polskiej gospodarki. Należy jednak zauważyć, iż kapitał zagraniczny napływa w celu osiągnięcia korzyści ekonomicznych w drodze tworzenia miejsc pracy i podejmowania produkcji lub świadczenia usług, ma więc jednoznacznie charakter prorozwojowy.

Środki UE w założeniu mają przyczyniać się do rozwoju kraju – warto je więc odnieść do wielkości inwestycji. Wyniosły one w okresie 2007–2013 ok. 1 600 mld zł, a więc ok. 400 mld euro. Odnieśmy do tej wielkości tę część środków płynących z UE, którą rzeczywiście można uznać za finansującą inwestycje (zob. Tabela 2, pokazująca ich strukturę).

---

3. [http://nbp.pl/publikacje/pib/pib\\_2012\\_n.pdf](http://nbp.pl/publikacje/pib/pib_2012_n.pdf); także: [https://www.google.pl/search?q=polskie+inwestycje+za+granica+2012&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:pl.official&client=firefox-a&channel=sb&gfe\\_rd=cr&ei=5jIfU4zRLOyI8QeI4oDgBA](https://www.google.pl/search?q=polskie+inwestycje+za+granica+2012&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:pl.official&client=firefox-a&channel=sb&gfe_rd=cr&ei=5jIfU4zRLOyI8QeI4oDgBA).

**Tabela 2.** Fundusze europejskie w rozbiściu na programy, 2007–2013

Program	Alokacja (w mld euro)	Udział proc. w alokacji
Infrastruktura i Środowisko	28,3	41,8
Kapitał Ludzki	10,0	14,7
Innowacyjna Gospodarka	8,7	12,7
Rozwój Polski Wschodniej	2,4	3,5
Pomoc Techniczna	0,5	0,8
Europejska Współpracy Terytorialnej	0,7	1,1
16 programów regionalnych	17,3	25,4
Razem	67,9	100,0

Inwestycyjny charakter mają w największym stopniu środki wydawane w programach Infrastruktura i Środowisko oraz Innowacyjna Gospodarka, a także – choć w mniejszym stopniu – w programach Rozwój Polski Wschodniej oraz regionalnych programach operacyjnych. Razem stanowią one ok. 57 mld euro. Nie są niestety znane proporcje, w jakich środki Wspólnej Polityki Rolnej są przeznaczane na inwestycje, a w jakich na konsumpcję. Ponadto, nie całe fundusze płynące ze wspomnianych wyżej programów polityki spójności są wydatkowane w celach inwestycyjnych. Ponieważ więc posługujemy się bardzo przybliżonymi szacunkami, stosując szerokie granice błędu, możemy założyć, że wartość inwestycji finansowanych ze środków UE nie przekracza 60 mld euro (co jest prawdopodobnie wielkością znacznie zawyżoną). Stanowi to ok. 15 proc. całości nakładów inwestycyjnych ponoszonych w polskiej gospodarce, a w odniesieniu do nakładów w sferze publicznej ok. 35–40 proc.

Jest to oczywiście kwota bardzo pokaźna i – o ile zostałyby wydana na cele rozwojowe – a, jak to zostanie wykazane w dalszej części tekstu, tak się nie stało w wystarczającym stopniu – powinna w trwały sposób przyczyniać się do wzrostu polskiej gospodarki.

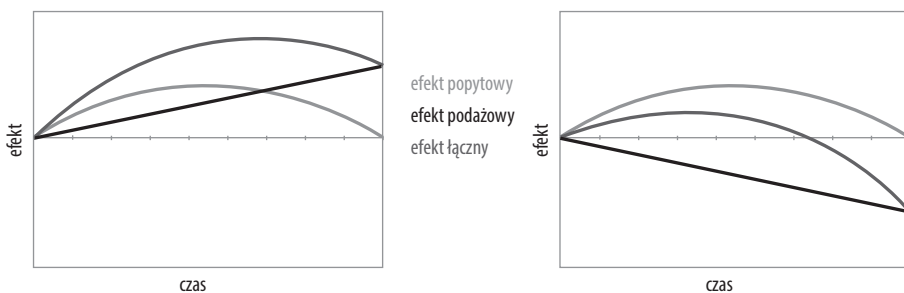


## 2. Analiza statystyczna efektów wparcia polskich regionów – wstępne wnioski

### 2.1. Efekty podażowe czy także popytowe?

Na łączny efekt napływu i wykorzystania środków zewnętrznych składają się dwa czynniki: efekt popytowy oraz efekt podażowy (są one uwzględniane np. w modelu HERMIN). Zobrazujmy je na schematycznych wykresach (Rycina 1).

Rycina 1. Efekty popytowe i podażowe wykorzystania środków zewnętrznych



Efekt popytowy jest zawsze – ale tylko przez pewien czas – dodatni, co wynika z faktu, iż mnożniki popytowe są dodatnie, lecz mniejsze od 1. Natomiast efekt podażowy może być albo dodatni, albo zerowy, albo też – w skrajnie niekorzystnej sytuacji – wręcz ujemny (pomijam tu możliwe jego zmiany w czasie). Tak więc ostateczny efekt, będący rezultatem napływu środków zewnętrznych i ich miejscowego wykorzystania, jest sumą efektów popytowego i podażowego, sumą, której ostateczna wielkość jest zależna od sposobu wykorzystania tych środków.

### 2.2. Dane, hipotezy

Interesujące jest pytanie, jak ewentualne korzyści z napływu środków zewnętrznych rozkładają się an terytorium kraju. Czy w skali kraju i w poszczególnych regionach dominują efekty popytowe, czy też istotne są także efekty podażowe? Ponadto, jeżeli konwergencyjne rozumienie spójności ma być wcielane w życie, to regiony słabiej rozwinięte powinny otrzymywać więcej środków, które powinny służyć przyspieszeniu ich rozwoju. Jak jednak pamiętamy

z krótkiego przeglądu analiz skuteczności polityki spójności, dotychczas tak w Unii Europejskiej się nie działo. Czy być może zależność taka zaszła w Polsce w okresie po 2004 roku?

Dostępne dane na temat terytorialnego rozdziału środków płynących z UE są fragmentaryczne<sup>4</sup>. Wynika to z kilku faktów:

1. Perspektywa finansowa 2007–2013 nie została jeszcze zamknięta i znaczące środki finansowe będą przekazywane do 2015/2016 roku.
2. Środki płynące w ramach Wspólnej Polityki Rolnej są dostępne jedynie w rozbiciu na województwa, nie była dostępna ich dezagregacja na NUTS-3, a tym bardziej na powiaty.
3. Dezagregacja wielu znaczących przedsięwzięć (koleje, autostrady, systemy informatyczne obsługujące instytucje mające wiele oddziałów terenowych itp.) na mniejsze układy terytorialne jest trudna, czasem wręcz niemożliwa.
4. Podobnie, niemożliwa jest dezagregacja terytorialna wielu mniejszych przedsięwzięć podejmowanych w sferze szkoleń, doradztwa itp. – z reguły są one świadczone w wielu miejscach.

W konsekwencji możemy operować jedynie wielkościami przybliżonymi: w skali województw nieobejmującymi znaczącej części środków jeszcze niewydanych, w skalach mniejszych także dodatkowo bez uwzględnienia wydatków ponoszonych na „wielką”, ponadlokalną infrastrukturę, szkolenia i doradztwo oraz na rolnictwo i obszary wiejskie.

Dodatkową trudność stwarza ograniczona możliwość pomiaru kategorii mierzących wzrost gospodarczy czy szerzej – rozwój. W przypadku województw i NUTS-3 kategoriami takimi są PKB i sytuacja na rynku pracy, choć najnowsze dane dla PKB w układzie NUTS-2 (województwa) i NUTS-3 są dostępne jedynie za 2011 rok. Natomiast w przypadku powiatów dysponujemy jedynie wielkością sumy dochodów własnych i udziałów w podatkach krajowych powiatów i gmin w ich skład wchodzących, co jest kategorią dobrze aproksy-

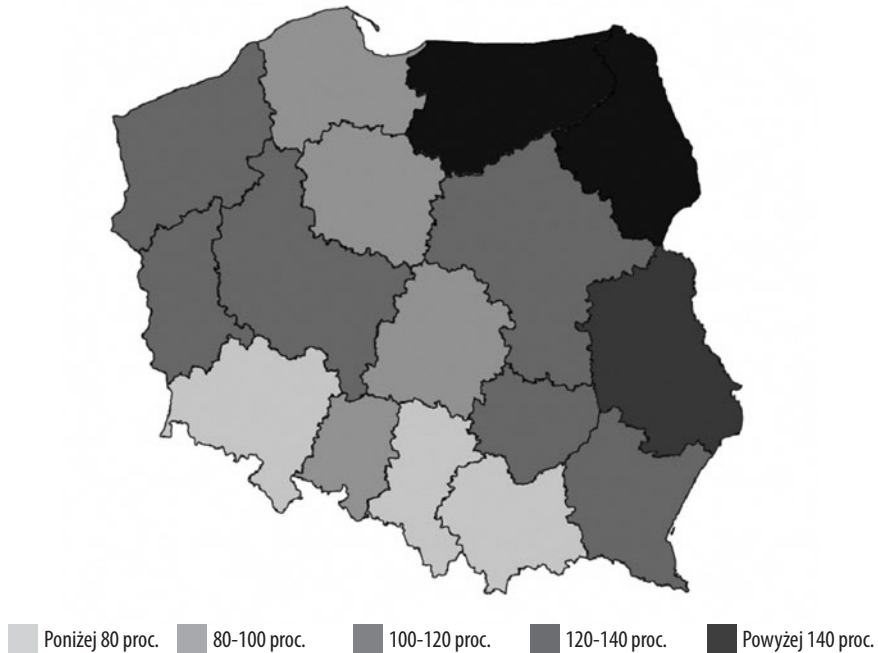
4. Raport *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej i realizowanej polityki spójności na rozwój kraju*, wydany przez MIR w kwietniu 2014 roku przedstawia co prawda rozbięcie środków polityki spójności 2004–2013 w układzie terytorialnym, jednak dane te są mylące w ujęciu na bardzo schematyczne rozszacowanie nakładów liniowych (drogi krajowe, koleje) oraz ogólnokrajowych na województwa, powiaty i gminy (przy czym pojęcie „równomierny podział” jest zupełnie niejasne – należy rozumieć je prawdopodobnie jako średni, taki sam dla wszystkich uwzględnianych jednostek terytorialnych).

mującą PKB w skali NUTS-3, lecz prawdopodobnie już słabiej w przypadku powiatów (dla których PKB nie ma sensu szacować).

### 2.3. Skala wojewódzka

Wyczerpujący obraz zależności między napływem środków UE (łącznie ze wszystkich źródeł) daje opracowanie zespołu W. Misiąga i in. (2013). Rycina 2. przedstawia wojewódzki rozkład napływu środków UE w latach 2004–2011 w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

**Rycina 2.** Wydatki finansowane środkami budżetu UE w latach 2004–2011 według województw (na jednego mieszkańca, Polska = 100)



Źródło: Misiąga i in. (2013).

Województwa najslabiej rozwinięte otrzymały relatywnie więcej środków, niż województwa o wyższym poziomie rozwoju. Natomiast analiza korelacji wskazuje, że mimo tego napływu nie były one w stanie osiągnąć tempa wzrostu

wyższego, niż regiony wyżej rozwinięte, co powodowało dalsze tracenie dystansu do średnich krajowych PKB na mieszkańca i tym samym do powiększania się różnic międzyregionalnych w kraju (Tabela 3.).

**Tabela 3.** Korelacje tempa wzrostu PKB województw i napływu środków unijnych, 2004–2012

Środki unijne na jednego mieszkańca	Dynamika PKB
Środki ogółem	-0,59
Środki Wspólnej Polityki Rolnej	-0,67
Środki na infrastrukturę z EFRR i FS	0,38

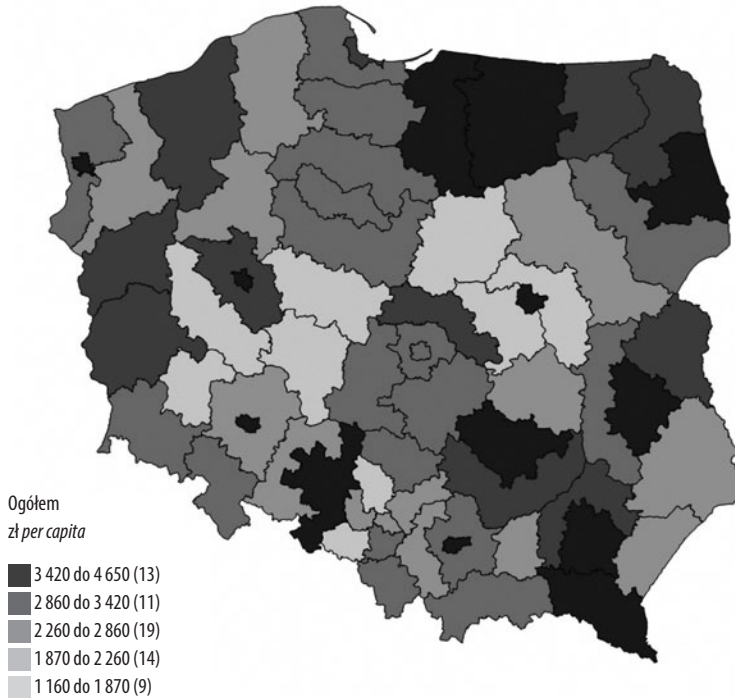
Źródło: Misiąg i in. (2013).

Ujemne korelacje między wielkością środków napływających z UE do województw a dynamiką wzrostu ich PKB świadczą o tym – co było zresztą do przewidzenia na mocy powszechnych, międzynarodowych prawidłowości – że interwencja zewnętrzna nie zdołała zdynamizować wzrostu najsłabszych regionów Polski do poziomu wyższego niż średnia krajowa. Regiony te w dalszym ciągu rozwijają się wolniej niż regiony zawierające wielkie miasta (a nawet w niektórych latach notują bezwzględny regres), co wynika z procesów metropolizacji rozwoju regionalnego, dość dobrze opisanych w literaturze<sup>5</sup>.

Dodatnia korelacja między tempem wzrostu regionalnego PKB a nakładami na infrastrukturę wynika z tego, iż regiony wyżej rozwinięte otrzymały więcej tych środków. Jest to zgodne z tezą zespołu Misiąga mówiącą, że o wpływie na procesy rozwojowe w większym stopniu decyduje bezwzględna wartość napływających funduszy niż ich intensywność odnoszona do liczby mieszkańców.

5. Por. np. B. Jałowiecki, *Metropolie*, WSiFiZ, Białystok 1999; G. Gorzelak, M. Smętkowski, *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, SCHOLAR, Warszawa 2005

Rycina 3. Rozkład środków z polityki spójności 2007–2013 wg NUTS-3 na jednego mieszkańca



## 2.4. Skala NUTS-3<sup>6</sup>

Rycina 3. przedstawia rozkład części środków<sup>7</sup> (wraz z wkładem krajowym, o ogólnej wartości projektów około 101 mld zł, czyli 87 proc. wartości projektów zrealizowanych w latach 2007–2012 w uwzględnionych programach), które napłynęły z UE w okresie 2007–2013, w układzie NUTS-3.

6. Dane w skalach NUTS-3 i powiatów zebrali oraz obliczenia przeprowadzili Adam Płoszaj i Maciej Smętkowski.
7. Do obliczeń wykorzystano dane z KSI (wersja z października 2013 roku). W perspektywie 2007–2013 uwzględniono programy: POKL, POIŚ, POIG, PRPW, programy regionalne. Uwzględniono tylko te projekty, których realizacja zakończyła się w 2012 roku. Wykluczono projekty o charakterze ogólnokrajowym i ponadregionalnym, kategorie interwencji: 12, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 26, 27, 31, 32, 34, 36, 37, 38, 49, 85, 86 (zakupy taboru, infrastruktura TEN-T i TEN-TIC, drogi krajowe, wewnętrzne szlaki żeglowne regionalne i lokalne, pomoc techniczna); wykluczono projekty POKL o charakterze ogólnokrajowym, przypisane do Warszawy (informatyzacja administracji itp.).

Jak wynika z Ryciny 3., środki płynące do kraju w programach polityki spójności koncentrowały się głównie w miastach, i to w dużych miastach. We wszystkich NUTS-3 ograniczonych do dużego miasta, oraz we wszystkich tych, w których miasto wojewódzkie zostało włączone do otaczającego go NUTS, wielkości na jednego mieszkańca są istotnie wyższe, niż w przypadku jednostek położonych peryferyjnie względem stolic wojewódzkich. Rozkład taki można interpretować dwójako (nie są to interpretacje wykluczające się): po pierwsze, duże miasta wykazują większy potencjał absorpcyjny niż słabiej rozwinięte obszary ich pozbawione. Po drugie, nie jest wykluczone, że – jak to działo się w okresie socjalizmu – władza silniej inwestowała „wokół siebie” niż na terenach dalej położonych od jej siedziby (zob. G. Gorzelak, 1980).

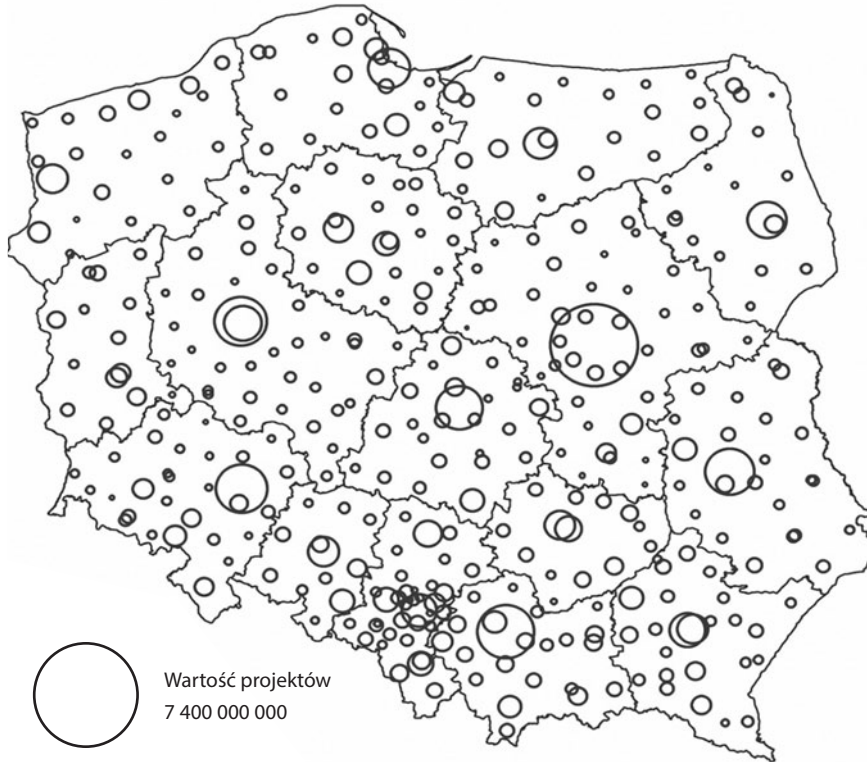
Rozkład środków przeznaczonych na wspieranie przedsiębiorczości był podobny do ogólnego, natomiast środki na rozwój kapitału ludzkiego w relatywnie mniejszym stopniu napłynęły do regionów południowo-zachodnich, w większym zaś do wschodnich. Interesujące jest, że dwa najwyżej zurbanizowane regiony Polski – Warszawa oraz konurbacja śląska otrzymały relatywnie mniej środków w przeliczeniu na mieszkańca na rozwój transportu niż regiony słabiej zurbanizowane. Stoi to w sprzeczności ze wspomnianymi już zaleceniami, jakie zostały sformułowane na podstawie badań struktury nakładów z polityki spójności w Hiszpanii i ich efektywności (de la Fuente, 1995).

Zależność między wielkością nakładów z polityki spójności na jednego mieszkańca w NUTS-3 a tempem wzrostu w tych jednostkach w okresie 2007–2012 jest ujemna, choć słaba (współczynnik korelacji wynosi  $-0,28$ ; dla okresu 2008–2012, a więc obrazującego spowolnienie wzrostu w wyniku kryzysu, zależność ta jest silniejsza, równa  $-0,35$ ). Świadczy to o tym, że środki płynące z UE (bez uwzględnienia Wspólnej Polityki Rolnej) nie były w stanie zdynamizować wzrostu w regionach najsłabiej rozwiniętych na tyle, by ich tempo wzrostu było większe od średniej krajowej i by tym samym nadganiały one dystans do regionów wyżej rozwiniętych. Oczywiście, nie wiemy, jak wyglądałyby wzajemne relacje tempa wzrostu jednostek przestrzennych, gdyby nie uzyskiwałyby one żadnego wsparcia – być może byłyby one jeszcze silniej zróżnicowane.

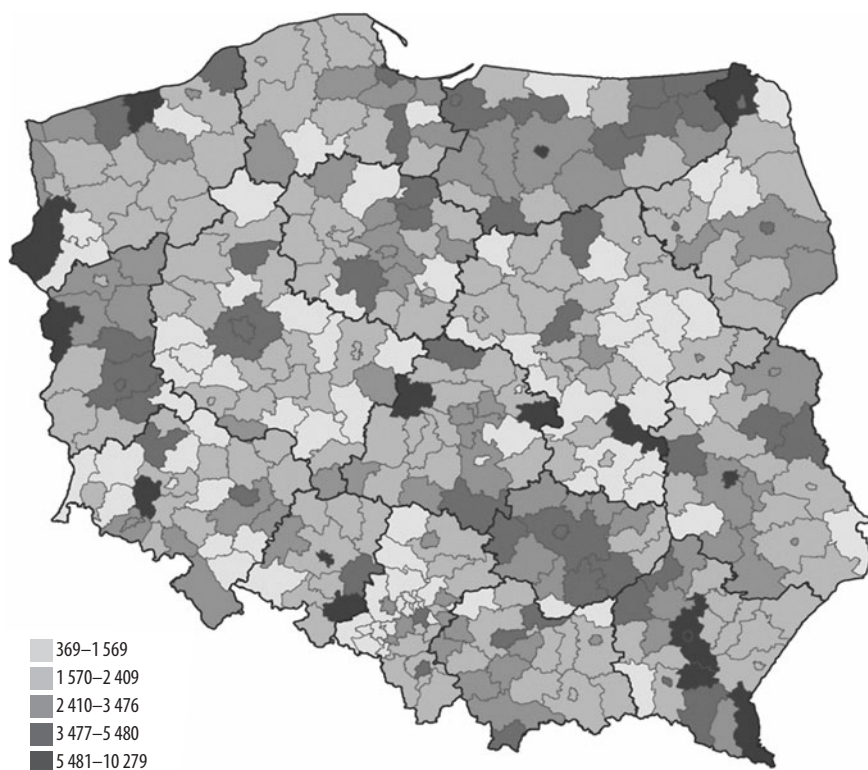
## 2.5. Skala powiatowa

Ryciny 4. i 5. przedstawiają wielkość środków płynących z polityki spójności do poszczególnych powiatów.

Rycina 4. Wartość projektów polityki spójności w latach 2007–2012 w powiatach



**Rycina 5.** Wartość projektów polityki spójności na jednego mieszkańca w latach 2007–2012 w powiatach (w zł)



Nakłady z programów finansowanych ze środków UE w przeliczeniu *per capita* są bardzo słabo skorelowane ze zmianą dochodów własnych gmin i powiatów. Jeszcze słabsze są korelacje między wydatkami ze środków UE a zmianą na powiatowych rykach pracy. Brak jest więc statystycznych związków między intensywnością napływu środków UE (mierzoną wielkością tych środków przypadającą na jednego mieszkańca) a tempem poprawy sytuacji w jednostkach lokalnych.

Jednocześnie Rycina 4. wskazuje, że istnieje korelacja między wielkością absolutną tych środków a dynamiką gospodarczą – regiony i układy lokalne, które otrzymały więcej funduszy unijnych to z jednej strony układy teryto-



rialne już najwyżej rozwinięte, a z drugiej najszybciej rozwijające się. Podobną obserwację czynią autorzy raportu Misiąg i in. (2013).

### **3. Środki UE w opinii samorządów gmin**

W 2013 roku EUROREG przeprowadził ankietę wśród gmin (miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich, do 50 tys. mieszkańców) dotyczącą wielu aspektów funkcjonowania samorządów lokalnych w Polsce. Ankieta ta nawiązywała do podobnego badania prowadzonego w latach 1995–1997. Uzyskawszy odpowiedzi z ponad połowy gmin możemy uznać, iż wyniki te są miarodajne i wyczerpująco informują o działalności samorządów lokalnych oraz dobrze oddają ich opinie i oceny.

Okazuje się, iż w opinii samorządów fundusze europejskie w znacznie większym stopniu przyczyniają się do poprawy poziomu życia (najsilniej w opinii samorządów Wielkopolski, najsłabiej zaś Kongresówki) i – jeszcze w większym stopniu – stanu środowiska przyrodniczego, niż do wzmocnienia różnych czynników rozwoju gospodarczego (Tabele 4. i 5.). Ponad połowa gmin wskazuje, że fundusze europejskie miały przeciętny lub mały wpływ, albo wręcz go nie miały, na rozwój gospodarczy gminy, poprawę konkurencyjności miejscowych przedsiębiorstw, poprawę sytuacji na rynku pracy, napływ nowych inwestorów (najmniej zauważalny w Kongresówce) itp. Uderzające jest, iż najmniej pozytywnych ocen uzyskał wpływ funduszy na zwiększenie produkcji rolnej – co wskazuje na głównie socjalne, nie zaś proprodukcyjne znaczenie Wspólnej Polityki Rolnej i jej dopłat bezpośrednich. Warto przy tym zauważyć, iż najwyższe oceny wpływu WPR na efekty produkcyjne zauważono w Kongresówce, najmniejsze zaś w Galicji (regionie o przeludnionym rolnictwie pracującym głównie na samozaopatrzenie), przy czym różnice te są silnie istotne statystycznie.

**Tabela 4.** Efekty wykorzystania środków Unii Europejskiej w gminie, n = 1 251<sup>)</sup>

	Bardo duże i duże	Przeciętne i małe	Brak wpływu	Trudno powiedzieć
Przyspieszył wzrost gospodarczy	22,1	51,3	8,4	12,8
Powstały nowe miejsca pracy	11,5	60,1	12,3	9,4
Zwiększyła się produkcja rolna	23,8	37,3	19,3	13,1
Przedsiębiorcy stali się bardziej konkurencyjni	15,7	49,0	11,8	16,6
Pojawili się nowi inwestorzy	12,5	48,4	20,9	10,6
Zmniejszyło się bezrobocie	7,8	55,5	15,6	13,2
Ludziom żyje się lepiej	44,5	41,0	2,8	7,1
Poprawił się stan środowiska przyrodniczego	55,9	30,1	4,0	5,0

<sup>)</sup> Ponieważ nie wszystkie gminy wskazały wszystkie efekty, udziały procentowe nie sumują się do 100

**Tabela 5.** Efekty wykorzystania środków Unii Europejskiej w gminie<sup>\*)</sup>

	Polska n = 1251	Ziemie Zachodnie n = 303	Wielkopolska n = 193	Kongresówka n = 569	Galicja n = 186
Przyspieszył wzrost gospodarczy	2,90	2,87	2,97	2,87	3,00
Powstały nowe miejsca pracy	2,51	2,52	2,57	2,45	2,65
Zwiększyła się produkcja rolna	2,68	2,73	2,59	2,83	2,24
Przedsiębiorcy stali się bardziej konkurencyjni	2,67	2,69	2,67	2,61	2,80
Pojawili się nowi inwestorzy	2,36	2,50	2,45	2,18	2,59
Zmniejszyło się bezrobocie	2,32	2,43	2,36	2,23	2,41
Ludziom żyje się lepiej	3,43	3,45	3,58	3,37	3,44
Poprawił się stan środowiska przyrodniczego	3,61	3,60	3,73	3,50	3,85

<sup>\*)</sup> średnie skal 5-stopniowych (1 – mała, 5 – silna)

Przed rozpoczęciem nowej perspektywy finansowej 2014–2020 samorzady miały dobrze sprecyzowane poglądy na pożądane kierunki zmian w stronę rozdysponowania środków i możliwości korzystania z nich (Tabela 6.). Powszechnie zgłaszanym postulatem było zwiększenie środków, w tym szczególnie na infrastrukturę lokalną. Różnic między regionami w zasadzie w tym względzie nie było. Jednocześnie samorzady postulowały ułatwienia w przyznawaniu środków oraz zmniejszenie kontroli i sprawozdawczości. Podobnie życzyły sobie zwiększenia dotacji dla przedsiębiorstw (relatywnie najrzadziej w Wielkopolsce) oraz zwiększenia dopłat bezpośrednich dla rolników. W tym ostatnim przypadku wystąpiły dość duże różnice między regionami – postulat ten zgłaszało aż 70 proc. gmin z Kongresówki (a, jak widzieliśmy w poprzedniej tabeli, efekty w produkcji rolnej wynikające z interwencji WPR były w tym regionie najmniejsze), najrzadziej zaś (nieco tylko ponad połowa gmin) zgłaszała potrzebę tej zmiany na Ziemiach Zachodnich i Północnych. W myśl powszechnej (jakże słusznej!) opinii, nie należy zwiększać wydatków na szkolenia, co świadczy o negatywnej ocenie tego typu przedsięwzięć.

Opinie wyrażone przez samorzady lokalne na temat efektów polityk UE oraz pożądanych zmian, dzięki którym fundusze europejskie lepiej przyczyniałyby się do rozwoju lokalnego, wskazuje, iż polityki te są upatrywane jako źródło finansowania głównie infrastruktury lokalnej i przedsięwzięć poprawiających warunki życia oraz jakość środowiska, nie mają zaś większego znaczenia prorozwojowego. Ponadto, samorzady wołałyby, by środki te były łatwe do uzyskania oraz by ich spożytkowanie było poddane możliwie niewielkiej kontroli.

**Tabela 6.** Zmiany postulowane w programach Unii Europejskiej, n = 1 251

	Polska n = 1 251	Ziemie Zachodnie n = 303	Wielkopolska n = 193	Kongresówka n = 509	Galicja n = 186
Gminy postulujące wprowadzenie zmian	87,1	88,8	87,0	86,1	87,6
Zwiększyć ilość dostępnych środków	81,7	81,8	81,9	80,7	84,4
Osłabić kryteria przyznawania środków	68,7	71,0	66,8	67,1	71,5
Zmniejszyć sprawozdawczość, osłabić kontrolę	71,5	69,7	71,5	71,9	73,1
Zwiększyć bezzwrotne dotacje dla przedsiębiorstw	70,8	72,3	68,9	69,2	75,3
Zwiększyć granty zwrotne dla przedsiębiorstw	63,2	65,3	65,3	59,9	67,7
Zwiększyć ilość środków na infrastrukturę lokalną	83,8	85,1	84,5	83,9	83,9
Zmniejszyć ilość środków na szkolenia	52,3	46,9	59,1	51,3	59,1
Zwiększyć dopłaty bezpośrednie dla rolników	64,5	56,4	61,1	69,9	64,5
Wzmocnić program LEADER	64,9	64,7	68,4	63,8	65,1

## 4. Konkluzje

Pytanie o prymat jednego z dwóch efektów – podażowego czy popytowego – należy rozstrzygnąć na rzecz tego drugiego. Brak dynamizacji rozwoju jednostek terytorialnych, do których napływ środków z UE był bardziej intensywny (w odniesieniu do liczby mieszkańców) świadczy o ich mniejszym, niż zakładano, znaczeniu prorozwojowym. Podobny wniosek wysnuwają autorzy raportu J. Misiąg i in. (2013), którzy wskazują na relatywnie większe znaczenie tych środków w poprawie warunków życia, niż w rozwoju gospodarczym. Sytuacja taka jest zbieżna z doświadczeniami innych krajów członkowskich, które przechodziły przez fazę znacznego uzależnienia od napływu funduszy unijnych służących finansowaniu inwestycji publicznych, w tym infrastrukturalnych. Znając ich obecne doświadczenia, wątpliwości co do sensowności takiego kierunku wykorzystywania zasileń zewnętrznych, wyrażone m.in. w raporcie T. Geodecki i in. (2012), niestety się uprawdopodobniają.

Czynione są ostatnio zapowiedzi silniejszego ukierunkowania sposobu spożytkowania funduszy płynących z UE na zwiększenie poziomu innowacyjności polskiej gospodarki i stopnia jej technologicznego zaawansowania. Czy tak się stanie, jest kwestią przyszłości, którą będziemy mogli całościowo ocenić dopiero ok. roku 2023–2024 – podobnie jak efekty obecnego okresu poddadzą się pełnej ewaluacji w latach 2017–2018.

Niniejsze opracowanie miało na celu wskazanie kierunków takich analiz, i należy je traktować jedynie jako zapoczątkowanie statystycznych badań nad efektami programów i projektów współfinansowanych dzięki naszemu członkostwu w Unii Europejskiej.

### Literatura:

Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*, Fundacja GAP, Kraków 2012.

- Gorzelał G., Jałowicki B. (red.), *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, EUROREG 25(58), Warszawa 1998.
- Gorzelał G., Smętkowski M., *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, SCHOLAR, Warszawa 2005.
- Jałowicki B., *Metropolie*, WSiFiZ, Białystok 1999.
- Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M., *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, WSiLiZ, Rzeszów 2013.



PROF. DR HAB. TADEUSZ MARKOWSKI

*Uniwersytet Łódzki*

*Przewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*

*Prezes Towarzystwa Urbanistów Polskich*

---

## ZINTEGROWANE PLANOWANIE ROZWOJU – DYLEMATY I WYZWANIA

### **Ewolucja planowania publicznego**

Potrzeba zintegrowanego planowania rozwoju przez władze publiczne jest taka oczywista, że postulowanie jego wprowadzenia wydaje się czystym truizmem. Możemy bardzo łatwo udowodnić, iż w prakseologicznym podejściu do procesów planowania i zarządzania w sektorze publicznym podejście zintegrowane coraz bardziej się upowszechnia. Każde aspirujące do nowoczesności planowanie sektorowe czy wyspecjalizowane może się poszczycić sformalizowanymi algorytmami i koncepcjami, które wskazują na konieczność uwzględnienia w procedurach analitycznych i planistycznych oddziaływania wielu elementów związanych z funkcjonowaniem innych sfer aktywności ludzkiej oraz ich wpływem na środowisko przyrodnicze. Najwięcej do popularyzacji holistycznego i zintegrowanego podejścia wniósł i nadal

wnosi lansowany od lat 70. XX wieku paradygmat rozwoju sustensywnego (zrównoważonego)<sup>1</sup>.

Powstają jednak zasadnicze pytania:

- Czy z punktu widzenia poszczególnych państw jest to satysfakcjonująca sytuacja?
- Jak uniknąć nadmiernych społecznych kosztów długotrwałego samoistnego dochodzenia organów władzy publicznej do zintegrowanej interwencji (w tym planistycznej) w procesy rozwoju?
- Czy należy przyspieszyć i upowszechnić wprowadzanie do praktyki administracji publicznej zintegrowanych metod planistycznych oraz zintegrowanych planów, a jeśli tak, to w jaki sposób?
- W praktyce zintegrowane i holistyczne myślenie, choć bardzo ważne i z pewnością wpływające na jakość planów i proces decyzyjny, napotyka liczne bariery w administracji publicznej<sup>2</sup>. Największą barierą planowania zintegrowanego jest bariera wynikająca z wewnętrznej organizacji departamentów i wydziałów w strukturach władzy. Wykazują to także badania w innych krajach (*Integrated spatial planning... Town and Country Planning*, wrzesień 2006).

Przyjmując wyjściowe założenie, iż publiczne planowanie rozwoju jest oparte na paradygmacie rozwoju sustensywnego, czyli wzajemnego zrównoważonego powiązania między podsystemem gospodarczym, społecznym i środowiskiem, powstaje strategiczne pytanie: „jak powinien wyglądać współczesny system zintegrowanego publicznego planowania rozwoju w praktyce?”. Nie jest to pytanie tak naiwne, jakby się wydawało. Odnosi się ono zarówno do formy, treści i metod planowania, jak i struktur organizacyjnych organów władzy publicznej, systemów funkcjonowania gospodarki przestrzennej, sfery finansów publicznych itd.

---

1. *Towards a new planning process. A guide to reorienting urban planning towards Local Agenda 21*, „European Sustainable Development and Health series 3”, text ed. D. Brener, WHO 1999.

2. Najczęściej wynikają one z hierarchicznych i sektorowych struktur organizacyjnych mocno utrwalonych w administracji publicznej. W praktyce wdrażanie sektorowych i wyspecjalizowanych planów jest powiązane z biurokratycznym systemem wartości i interesów, a nie wynikami analiz ewaluacyjnych *ex-ante* wynikających z holistycznego i zintegrowanego podejścia. Konserwatywny system administrowania i zarządzania z uporem gorszej sprawy podtrzymuje tradycyjny paradygmat planowania przestrzennego.



Według literatury przedmiotu największym zintegrowaniem procesów decyzyjnych charakteryzuje się planowanie przestrzenne<sup>3</sup>. Natomiast ze względu na słabość instrumentów ekonomicznych i rozmyte kompetencje podmiotów polityki przestrzennej, które powinny wdrażać ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego, uważane jest ono za planowanie mało skuteczne, a często obstrukcyjne wobec interesów sektora prywatnego. Z tego względu współczesna polityka regionalna, zorientowana na pobudzanie rozwoju w układach regionalnych (a obecnie terytorialnych), dostrzegając strukturalne i systemowe problemy optymalizowania rozwoju i planowania sektorowego, coraz mocniej lansuje potrzebę wprowadzenia podejścia zintegrowanego zarówno w samej polityce pobudzania rozwoju, jak i metodach jego planowania. Planowanie i polityka przestrzenna są niejako predestynowane do wprowadzenia na jego kanwie zintegrowanego podejścia do planowania rozwoju. Prowadzona polityka przestrzenna na poziomie gminy jest bowiem silnie powiązana z interesem publicznym, naruszaniem interesów osób trzecich, sztuką projektowania urbanistycznego, kompozycyjnego i architektonicznego. Jest *de facto* najbardziej adekwatną i teoretycznie uzasadnioną metodą pośredniego oddziaływania (interwencji regulacyjnej) w gospodarce rynkowej na procesy gospodarcze, społeczne i środowiskowe. Historycznie rzecz ujmując, ze względu na wysokie skomplikowanie i złożoność sfery związanej z gospodarką przestrzenną, stworzono mocno spetryfikowane podstawy formalno-prawne do wyodrębnienia się (*a de facto* alienacji) planowania przestrzennego. W konsekwencji mamy ukształtowany dychotomiczny system planowania publicznego w podziale na planowanie przestrzenne i pozostałe (obejmujące planowanie społeczno-gospodarcze). Planowanie przestrzenne materializuje się w formie przepisu gminnego i różnych decyzji administracyjnych regulujących procesy budowlane. Sprawia to, iż dziedzina planowania przestrzennego wymaga bardzo dobrego przygotowania zawodowego oraz odrębnego, prawnie uregulowanego trybu

---

3. J. Vogelij, *Spatial Planning at the Heart of Territorial Cohesion*, speech for a conference ECTP-CEU/RTPI? ESPON – „How Can European Spatial Planners Assess Territorial Cohesion? ”, 21.05.2010, Edinburgh 2010; G. Vigar, *Towards an Integrated Spatial Planning?*, „European Planning Studies”, 2009, Vol. 17, No. 11; J. Morphet, *Local integrated spatial planning – the changing role in England*, „TPR”, 2009, 80 (4–5); *Towards a New Role for Spatial Planning*, Raport OECD, Paris Cedex 16, 2001.

procedowania<sup>4</sup>. Integrację w planowaniu rozwoju komplikuje oczywisty fakt, że zmiany w działalności wytwórczej ludzi i potrzebach społecznych zachodzą szybciej niż zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym, które są procesem opóźnionym w czasie<sup>5</sup>.

Warto podkreślić, że metodologia publicznego planowania rozwoju gospodarczego rozwijała się w mniej rygorystycznym trybie prawnym, a nawet niezależnie od uregulowań prawnych. W przypadku lokalnego planowania rozwoju gospodarczego jego metody szybciej dostosowywały się do nowych wyzwań rozwoju cywilizacyjnego<sup>6</sup>. Blakely wiązał kolejne etapy ewolucji w metodach planowania rozwoju gospodarczego z przyśpieszającymi zmianami w gospodarce amerykańskiej pod wpływem pogłębiającej się globalizacji sfery produkcji i usług, narastającej elastyczności sfery wytwórczej i informatyzacji gospodarki, skracania cyklu życia produktów, narastającego ryzyka w przewidywaniu przyszłych zdarzeń itp. Interesujący jest jego podział rozwoju etapów podejścia do lokalnego planowania: począwszy od planowania przyciągającego (*recruitment planning*), przez planowanie impaktywne lub inaczej śledząco-eliminujące (*impact planning*), planowanie w warunkach nieprzewidywalności zdarzeń (*contingency planning*), oparte na scenariuszach, do planowania strategicznego (*strategic planning*). Z wymienionych metod w planowaniu przestrzennym próbuje się najczęściej wykorzystać dorobek planowania strategicznego, ale z dość ograniczonym skutkiem, szczególnie w planowaniu regulacyjnym dotyczącym przeznaczenia i użytkowaniu terenów. Planowanie strategiczne póki co nie znalazło swojego miejsca w praktyce planowania przestrzennego w Polsce, nie mówiąc już o planowaniu scenariuszowym.

- 
4. W ramach holistycznie ujmowanego systemu społeczno-gospodarczego i środowiskowego występuje wyodrębniony formalno-prawny podsystem (obudowany strukturami prawno-instytucjonalnymi), określany sferą gospodarki przestrzennej. Ten podsystem jest związany z określonymi zawodowymi, gospodarczymi, politycznymi i społecznymi interesami ludzi.
  5. T. Markowski, *Flexible and integrative planning in functional urban areas – towards a new approach to spatial planning*, [w:] W. M. Gaczek (red.), *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów. Aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2013, s. 27–41.
  6. E. J. Blakely, *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*, Sage, London–New York 1989; E. M. Bergman, *Local Economic Development Planning In An Era of Capital Mobility*, „Carolina Planning Journal”, 1981, vol. 7, no. 2, Fall 1981, s. 29–37; J. P. Blair, *Local Economic Development Analysis and Practice*, Sage, Publications Thousand Oak, London–New Delhi 1995.

Odrębnie funkcjonujący system publicznego planowania rozwoju gospodarczego sprawia, iż w naturalny sposób dochodzi do sprzeczności procedowania i realizacji między sferą planowania przestrzennego i gospodarczego. Przy niespójnych metodach i złożoności analizowanych procesów te rozbieżności są jeszcze większe. Planowanie społeczno-gospodarcze, rozwijając się własnym trybem, zagadnienia przestrzenne traktuje marginesowo, często jako niewygodne uwarunkowania lub wręcz jako bariery. Czynniki przestrzenne są traktowane jako zmienne, które komplikują modele prognozowania procesów rozwoju i chętnie są w prognozach pomijane. Obecnie sprzyjają temu głoszone w świecie nauki hasła o deterytorializacji gospodarki<sup>7</sup>. Argumenty te są często wykorzystywane przez przeciwników planowania przestrzennego. Pod wpływem cykliczności gospodarki co jakiś czas przeżywamy falę krytyki wobec planowania przestrzennego – szczególnie w okresie koniunktury gospodarczej. Krytycy dostrzegają w nim administracyjną barierę dla rozwoju gospodarczego. Zwykle podają zbyt długi czas przygotowania projektów planów, ich konfliktowość, nadmierną restryktywność wobec użytkowników przestrzeni, ograniczanie alokacyjnej roli rynków itd. W konsekwencji krótkookresowych sprzeczności sfery przestrzennej i gospodarczej dochodzi do politycznej deregulacji sfery funkcjonowania gospodarki przestrzennej i pogłębiona zostaje skala ułomności rynków nieruchomości.

W polskiej polityce regionalnej, czy też szerzej rozumianej polityce rozwoju, ciąży przekonanie, że polityka to bardziej sztuka niż racjonalny proces decyzyjny. Uważa się, w potocznym i praktycznym działaniu, że decyzje podejmowane na podstawie tzw. kryteriów politycznych kierują się innymi regułami (najczęściej interesami partyjnymi), nie muszą uwzględniać kryteriów racjonalności ekonomicznej czy społecznej. W ten sposób próbuje się alienować procesy decyzyjne od realiów gospodarczych zakładając, iż

7. X. Ma, M. Timberlake, *World City Typologies and National City System Deterritorialisation: USA, China and Japan*, „Urban Studies”, 2013, February, 50 (2), s. 255–275. Hasło deterytorializacji jest na tyle atrakcyjne, co mylące. Problem ten w debacie naukowej pojawia się już od wielu lat. Najpierw ekonomiści pokazywali wzrastającą rolę cech przestrzeni oraz powiązań systemów gospodarczych w funkcjonalnych układach terytorialnych i klastrach regionalnych (Gremi, Gruchman, Porter) itd., wykazując rosnącą rolę czynników otoczenia terytorialnego dla utrzymania trwałych przewag konkurencyjnych firm. Podkreślali oni potrzebę publicznej interwencji w organizowaniu warunków działania firm. Teraz pod wpływem informatyzacji, rozwoju nowoczesnych i szybkich systemów komunikacji popadają w drugą skrajność, mówiąc o deterytorializacji gospodarki.

reprezentanci ugrupowań politycznych mają niejako naturalne prawo (polityczny mandat) do podejmowania decyzji w oparciu o bliżej nieokreślone kryteria wynikające z mandatu wyborczego do podejmowania kolektywnych decyzji, byleby tylko danej decyzji przypisać charakter „polityczny”. Jest to swego rodzaju patologia, którą wytworzyły tzw. niedojrzałe demokracje. W konsekwencji zwiększają się społeczne koszty rozwoju w długim okresie. Populistyczne decyzje polityczne przyczyniają się pośrednio do wywołania kryzysu finansowego i gospodarczego. Po okresie kryzysu następuje renesans planowania, wprowadzane są pewne zmiany i proces się powtarza.

Przykładowo w Wielkiej Brytanii w ostatnim dziesięcioleciu nastąpiła kolejna próba dopasowania systemu planowania do nowych warunków. Po okresie thatcherowskim, w którym rząd centralny dążył do ograniczenia roli władz samorządowych, jego zdaniem zbyt powolnie działających, wobec potrzeb inwestycyjnych sektora prywatnego, nastąpiła kolejna fala rządowych prób dokonania zmian w systemie planowania przestrzennego. Różnie były te próby oceniane przez środowiska planistów zarówno naukowe, jak i profesjonalne. Za czasów rządów konserwatywnych interwencja rządu polegała na odebraniu kompetencji samorządom lokalnym przez wprowadzenie tzw. Urban Development Corporations, które zajmowały się przygotowaniem terenów pod rozwój, działając poza systemem władzy lokalnej. Po przejęciu władzy przez rządy labourzystowskie w latach 90. XX wieku wprowadzono Agencje Rozwoju Regionalnego. Instrumentem interwencji były regionalne przestrzenne strategie rozwoju, które następnie zorientowano także na sprawy gospodarcze, nazywając je strategiami regionalnymi<sup>8</sup>. Ich zadaniem była koordynacja lokalnych inicjatyw. Na początku 2010 roku kolejna reforma rządowa w Anglii obaliła wszystkie instytucje regionalne, w tym strategie regionalne, które były instrumentem integracji planowania lokalnych programów. Przez system regionalnych strategii rząd realizował także cele polityki mieszkaniowej. Likwidacja spowodowała powstanie luki w systemie polityki rozwoju. W tej sytuacji w 2011 roku wydano akt o obowiązku kooperacji i wspólnego opracowywania planów.

---

8. Davoudi S., *Localism and Land Reform of the Planning System in England*, „Disp Service”, no 4/2011, s. 92.

Oczywiście wszystkie te działania odbywają się w imię deregulacji i wzrostu znaczenia samorządów lokalnych i przechyłu w stronę sterującej roli grup społecznych, nasilania się presji na wzrost konsultacji i wsłuchiwanie się w tzw. opinię społeczną. Zasadniczą kwestią jest pytanie, czy oddolnie podejmowane inicjatywy odnośnie kierunków rozwoju rzeczywiście przyczynią się do rozwoju gospodarczego. Badacze angielscy mają jednak istotne wątpliwości, czy taka *quasi*-dobrowolna współpraca może zastąpić stymulacyjno-koordynacyjny mechanizm strategii regionalnych<sup>9</sup>, zwłaszcza jeżeli jednocześnie nie nastąpi wzrost personalnej odpowiedzialności za finansowe skutki decyzji dotyczących wydatków ze sfery publicznej.

W krajach Europy zachodniej i północnej obserwujemy podobne wysiłki w zakresie reformowania systemów współzarządzania w planowaniu przestrzennym. Wyraźnie zarysowują się dwie tendencje. Pierwsza to przekazywanie kompetencji władczych (*devolving power*) na niższe poziomy: regiony, subregiony, miasta, jednostki sąsiedzkie, a druga – integracja działań tradycyjnie należących do różnych sektorowych polityk. Lansowane jest hasło zintegrowanego planowania przestrzennego<sup>10</sup>. Głównie chodzi o wprowadzenie takich procedur i metod w podejściu, które zwiększą skuteczność planów i dostosują ich rezultaty do współczesnej gospodarki<sup>11</sup>.

## Specyfika zintegrowanego planowania rozwoju

### Planowanie zintegrowane a plan zintegrowany

Ta kwestia wymaga właściwego naświetlenia. Często bowiem na kanwie mody na zintegrowane podejście staramy się wprowadzić je do każdego procesu planistyczno-decyzyjnego przez dodawanie do nazwy tworzonych dokumentów czy do zapisywanych celów polityki słowa „zintegrowany”. Takie działania, jeśli nie mają rzeczywistego pokrycia w podejściu zintegrowanym,

9. *Ibidem*.

10. G. Vigar, *Towards an Integrated Spatial Planning?*, „European Planning Studies”, 2009, Vol. 17, No. 11, s. 1572.

11. T. Markowski, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia KPZK PAN”, t. CXXXIV, Warszawa 2011, s. 25–44.

prowadzą do dewaluacji pojęcia „zintegrowany” i zamiast wprowadzać inspirację do rozwoju metodologii planowania zintegrowanego, raczej tworzą sztuczne bariery.

Tak jest np. z pojęciem rozwoju zintegrowanego. W dyskusjach nad polityką zintegrowaną i planowaniem zintegrowanym pojawia się więc hasło rozwoju zintegrowanego<sup>12</sup>. Za pomocą tego pojęcia zastępuje się lub nagina w miarę już zdefiniowane i zaakceptowane społecznie i politycznie pojęcie rozwoju zrównoważonego (sustensywnego). Używanie określenia rozwoju zintegrowanego nie wydaje się sensowne, jako że określenie to nie wnosi nowej jakości do koncepcji rozwoju. Jeśli przyjmiemy, że rozwój zrównoważony jest w swoich założeniach rozwojem integrującym sferę gospodarczą, środowiskową i społeczną, to wprowadzenie nowej kategorii rozwoju zintegrowanego – do już istniejącej typologii rozwoju – wprowadza dodatkowy bałagan i kieruje dyskusję i publikacje naukowe na boczne, mało twórcze tory. Tego typu próby nieuzasadnionego redefiniowania lub zastępowania pojęć stanowią często swoistą pułapkę dla praktyki. Zamiast bowiem koncentrować uwagę na procesach wdrożeniowych planów, wracamy do debaty na poziomie ogólnokoncepcyjnym. Istota sprawy leży nie w osiągnięciu zintegrowanego rozwoju, ale w zintegrowanym procesie planistycznym i decyzyjnym, który dobrze zastosowany powinien prowadzić do wysokiego stopnia zintegrowania podsystemów społecznych, gospodarczych i przestrzennych, a tym samym do zapewnienia celów rozwoju, w tym rozwoju sustensywnego.

Co zatem może oznaczać dla praktyki planowania publicznego wprowadzenie planowania zintegrowanego jako powszechnie obowiązującej metody? Po pierwsze, że każde wyspecjalizowane planowanie publiczne musi być pod względem metodologicznym także planowaniem zintegrowanym. Już sam fakt zastosowania takiego myślenia i ewaluacji wielowymiarowych skutków w budowaniu ścieżek dojścia zbliży nas do optimum alokacyjnego pod względem rozwoju trwałego. Po drugie, niezbędna jest zmiana struktur podmiotowych (organizacyjno-instytucjonalnych) w procesach decyzyjnych i podmiotu planu tak, aby mogły powstać zintegrowane strategie (plany) rozwoju na różnych poziomach terytorialnej organizacji kraju (rozumiane

12. M. Słodowa-Helpa, *Rozwój zintegrowany – warunki, wymiary wyzwania*, CeDeWu.pl, Warszawa 2013.

jako kluczowe instrumenty aktywnej polityki rozwoju) służące integracji podsystemów – czyli zintegrowana strategia rozwoju kraju, zintegrowana strategia rozwoju regionu, (zintegrowana) strategia rozwoju miasta czy obszaru funkcjonalnego<sup>13</sup>.

Proces integracyjnego podejścia do planowania rozwoju wyrażają różne hasła często nakładające się na siebie, jak: potrzeba łączenia strategii polityk, planów i działań, współpraca między aktorami. Generalnie integracja jest rozumiana jako koordynacja procesu tworzenia strategii w celu uniknięcia sprzecznych polityk i uzyskania rezultatów rozwoju gwarantujących sytuację *win-win*. To oczywiście oznacza w wielu przypadkach konieczność poszerzenia analizy procesu planowania oraz zwrócenia uwagi na sprzeczności między wyznaczonymi kierunkami i podejmowanymi działaniami. Nowe podejście do integracji procesu planowania jest zdeterminowane w dużym stopniu przez lokalne uwarunkowania kulturalne i kulturę organizacji oraz uwarunkowania formalnoprawne, tj. regulacje prawne, formalną odpowiedzialność, a także szerszy kontekst społecznych wartości, stopień sformalizowania wymagań wobec zawodów związanych z planowaniem i procesami budowlanymi, stopień urynkowienia (czy też upublicznienia) instytucji planistycznych itd.

Zintegrowane planowanie obejmuje coraz większy zakres spraw, a to także ze względu na utrwalający się paradygmat planowania prewencyjnego. Dobrym przykładem jest zarządzanie ryzykiem związanym z naturalnymi katastrofami, powodziami, trzęsieniami ziemi, strefami gwałtownych zjawisk klimatycznych, osuwiskami ziemi itp. Warunkiem skutecznego zarządzania ryzykiem w przestrzeni jest sporządzanie map ryzyka, na podstawie których podejmowane są decyzje alokacyjne w rozmieszczeniu aktywności oraz zastosowanie różnych systemów techniczno-technologicznych i prawnych zmniejszających poziom ryzyka budowlanego: normy budowlane, system

---

13. Z pewnością nie można użyć określenia „strategia zintegrowanego rozwoju kraju, regionu czy miasta”, bo zintegrowanie nie może być samoistną funkcją celu rozwoju. Natomiast integrowanie może być celem operacyjnym, czyli sposobem działania służącym osiągnięciu celów strategicznych i temu ma służyć praktyka planowania zintegrowanego.

ubezpieczeń, właściwe technologie i sposoby zabudowy<sup>14</sup>. Wiele nowych elementów do planowania zintegrowanego rozwoju miast wnosi logistyka miejska, w tym logistyka recykulacji zasobów i nieruchomości w gospodarce miejskiej oraz teoria efektów zewnętrznych, która jest podstawą do wyznaczania kierunków interwencji i regulacji systemów miejskich. Kompleksowa analiza korzyści kosztów staje się podstawowym narzędziem prewencyjnego myślenia w planowaniu rozwoju.

**Czym zatem jest i jakie ma być planowanie zintegrowane?** Jest z pewnością planowaniem holistycznym, czyli obejmującym całościowe spojrzenie. Jest planowaniem wielodyscyplinarnym, wymagającym wiedzy z wielu dziedzin i dyscyplin. Kiedy potrzeba, jest planowaniem szczegółowym i wyspecjalizowanym, ale za każdym razem specjalistyczny plan i system decyzji uwzględnia złożone współzależności i powiązania oraz bazuje na kompleksowych rachunkach korzyści i kosztów. Jest w założeniach planowaniem prewencyjnym przed negatywnymi efektami zewnętrznymi ludzkiej działalności.

Syntetyzując, możemy powiedzieć, że **planowanie zintegrowane to holistyczny proces wyznaczania celów i budowania ścieżek dojścia do wyznaczonych w tym procesie celów, uwzględniający najważniejsze współzależności (relacje) między najważniejszymi elementami systemu sterowanego.**

Tak rozumiane planowanie zintegrowane, odnoszone do procesów rozwoju społeczno- gospodarczego musi uwzględnić w kreatywnym procesie wyznaczania i osiągania celów ilościowe i jakościowe relacje rynkowe i pozarynkowe występujące między elementami podsystemów: społecznego, gospodarczego i szeroko rozumianego środowiska życia. Jest więc planowaniem opartym na antycypowanych wynikach kompleksowych rachunków kosztów i korzyści (w tym efektów zewnętrznych) w poszczególnych etapach procesu projektowania i decydowania. Tak uniwersalistycznie rozumiane planowanie od strony metodologicznej może realizować funkcje celów każdego wyodrębnionego kryteriami merytorycznymi planowania, a tym samym być instrumentem odpowiadającej tym kryteriom polityki horyzontalnej lub sektorowej,

14. H. Sutanta, A. Abbas Rajabifard, I. D. Bishop, *Integrating Spatial Planning and Disaster Risk Reduction at the Local Level in the Context of Spatially Enabled Government*, Center for Spatial Data Infrastructures and Land Administration (CSDILA), Department of Geomatics, University of Melbourne 2010, <http://www.gsdi.org/gsdiconf/gsdi12/papers/80.pdf> 23.05.



np. rozwoju trwałego, rozwoju typu *smart*, rozwoju zrównoważonego, wzrostu ekonomicznego, polityki mieszkaniowej, przemysłowej, rolnej itp.

W praktyce wyspecjalizowane planowanie w szeroko rozumianej sferze społeczno-gospodarczej najczęściej ma niski stopień zintegrowania z innymi typami planowania i raczej dominuje w nim podejście sektorowe. Na przykład planowanie rozwoju przemysłu zawężone jest do planowania na rzecz maksymalizacji zysków sektora przemysłowego, z pominięciem skutków zewnętrznych wobec środowiska przyrodniczego. Z kolei planowanie ochrony środowiska ma tendencje do ignorowania współzależności z procesami gospodarczymi i społecznymi.

Planowanie zintegrowane musi w swoich rachunkach wartościować cechy i walory, jakimi kieruje się system polityczny, a także, o czym często zapominamy, jego interesy i cele działania często nieujawniane, ale realnie występujące w strukturach administracji publicznej. Przekładając to na język ekonomii instytucjonalnej, planowanie zintegrowane musi rozpoznawać korzyści, koszty i wartości, którymi kierują się szeroko rozumiane systemy instytucjonalne i organizacyjne. Tylko wówczas jesteśmy w stanie sformułować plany odpowiadające w większym zakresie realnym interesom interesariuszy i podmiotów decyzyjnych i zapewnić większą ich skuteczność. Takie kompleksowe podejście w dużo większym stopniu pozwala na zwiększenie stopnia wdrażalności planów, między innymi dzięki możliwościom adekwatnego do rzeczywistych potrzeb sformułowania systemowych (parametrycznych) sposobów interwencji. Integrację planowania należy rozumieć zarówno w układzie horyzontalnym międzysektorowym, jak i między poziomami władzy. Jest to nic innego jak planowanie w sieciach. Trzeba jednak uwzględnić także sytuację, iż planowanie i decydowanie w sieciach oznacza, że mamy wiele kanałów przepływu informacji, decyzji i oddziaływania. Skuteczne planowanie ma jednak wskazywać tzw. krytyczne ścieżki, których ominięcie nie będzie opłacalne<sup>15</sup>.

Planowanie publiczne ma zatem dwa wyraźne wymiary. Po pierwsze, jest procesem prakseologicznego działania władzy publicznej, a po drugie

---

15. Jeśli zaś nie będzie pozostawionych tzw. *by-pasów* ze względu na potencjalne ich obejście, to wówczas będziemy mieli do czynienia z systemem hierarchicznym, a nie sieciowym.

– instrumentem publicznej interwencji w procesy rynkowej alokacji. Te dwa ujęcia planowania są ściśle z sobą powiązane, ale nie są tożsame. Pierwszy typ planowania powinien być procesem opcjonalnym, drugi – obowiązkiem narzuconym prawem. W rezultacie planowania prakseologicznego mamy lepszy sposób realizacji kompetencji i alokacji środków budżetowych, którymi dysponuje władza publiczna. W przypadku drugim plan ma zapewnić realizację określonych celów publicznych wynikających z ustawowo nakreślonego zakresu interwencji i działań ujętych w planie, może być wewnętrznym zobowiązaniem do jego realizacji, jako aktu kierownictwa, wyrazem polityki (informacją dla innych interesariuszy o publicznych zobowiązaniach do działania) lub aktem prawa miejscowego i wówczas po uchwaleniu planu reguluje np. procesy budowlane użytkowników działających na terenie objętym wiążącymi ustaleniami planu.

Trzeba też wyraźnie oddzielić fazę procesu planowania od aktu polityki i aktu prawa miejscowego (regulacyjnego). Są to tzw. rezultaty procesu planowania. Akty takie tak długo obowiązują, dopóki w wyniku procesu planowania nie nastąpi kolejna decyzja o wprowadzeniu w życie nowego aktu politycznego lub aktu regulacyjnego działalności inwestorską. Ponieważ plan i planowanie dotyczy przyszłości, plan regulacyjny (miejscowy) w zakresie zagospodarowania przestrzennego także odnosi się do stanów przyszłych, bowiem antycypuje negatywne skutki zewnętrzne i je ogranicza lub wskazuje przez odpowiednie regulacje możliwości optymalizacji skutków zewnętrznych pozytywnych.

### **Aspekty metodologiczne**

Poważnym wyzwaniem staje się zatem dostosowanie narzędzi badawczych i informatycznych do potrzeb zintegrowanego planowania<sup>16</sup>. Oczywiście istnieje realna groźba, iż przy przesuwaniu się granicy naszej wiedzy liczba zmiennych, które chcemy uwzględnić w procesach badania przeszłości i antycypowanej przyszłości, będzie tak wielka i złożona, iż decyzje będą trudne

---

16. Wielkie firmy informatyczne, jak IBM, przygotowują już nowe narzędzia do planowania rozwoju i zarządzania miastami. Wydaje się, że przetwarzanie danych w chmurze może być ważnym pomocniczym instrumentem do planowania zintegrowanego i wspomagania procesów decyzyjnych.

do podjęcia, powstanie szum informacyjny, a ryzyko trafnej decyzji będzie coraz większe. Z pewnością muszą powstać różnego typu nowe algorytmy, które będą wspomagały procesy planistyczne, decyzyjne i obniżające poziom zakłóceń informacyjnych. Bez rozwoju metod informatycznych trudno sobie wyobrazić skuteczne planowanie zintegrowane. Czeką nas pod tym względem metodologiczna rewolucja.

Planowanie zintegrowane uwzględniające gospodarowanie przestrzenią na poziomie gminy musi ewoluować w stronę większej elastyczności procesów planistycznych i takich regulacji użytkowania przestrzeni, które odpowiadają procesom gospodarczym i społecznym w perspektywie długiego trwania. Plany zintegrowane nie mogą być zatem nadmiernie szczegółowe, ponieważ będą szybko się dezaktualizowały. Muszą się koncentrować na ochronie i wzmocnieniu wartości i walorów ważnych w długiej perspektywie trwania. Jednocześnie z uwagi na elastyczność współczesnej gospodarki musimy wprowadzić równie elastyczne metody w procesach planistycznych oraz specyficzne formy zapisów ustaleń planistycznych. Należy podkreślić, że istotą sprawy jest raczej elastyczność procesu planowania niż stworzenie elastycznego planu. Chodzi raczej o plan dla elastycznej gospodarki, czyli zapisany tak, aby chronił to, co jest najważniejsze w perspektywie długiego trwania, czytelnie definiował interes publiczny i pozwalał na zachowanie ciągłości procesów gospodarczych, społecznych i budowlanych w dynamicznie zmieniającej się sytuacji. To oznacza konieczność zmiany podejścia do tradycyjnie ujmowanego planowania przestrzennego: z planowania deterministycznego długookresowego, szybko się starzejącego wobec potrzeb elastycznej i zmiennej gospodarki, na rzecz planowania reaktywnego – respektującego w dużym stopniu procesy rynkowe. Chodzi tutaj o spojrzenie na przestrzeń przez pryzmat procesu decyzyjnego, tj. polityki i zarządzania rozwojem, a nie przez pryzmat sztywnej prawnej regulacji. W rezultacie elastycznego procesu planowania powinniśmy wprowadzić takie zapisy w planach, które pozwalają na lepsze dopasowanie do potrzeb inwestorów, zagwarantują lepsze dopasowanie zabudowy do nowych funkcji lub zapewnią większą aktualność planu przy nowych warunkach. Oczywiście dużym zagrożeniem w takim szybkim, reaktywnym planowaniu jest podatność układu lokalnego na ko-

rupcję, zagrożenia spekulacyjne powiązane w skali globalnej, silna asymetria w dostępie do informacji (wiedzy) pomiędzy władzą lokalną a inwestorem, przewagami negocjacyjnymi inwestora wynikającymi z dużej mobilności kapitału wobec stojących pod presją ucieczki inwestorów władz publicznych itd. Planowanie zintegrowane wymaga bardzo wysokiej sprawności służb planistycznych. Elastyczność procesu planowania wymaga szczególnych umiejętności ze strony planisty reprezentującego interesy miasta i wsparcia procedur negocjacyjnych.

Partycypacyjny model współpracy z inwestorami musi zakładać, że planowanie nie może być procesem administracyjnie obstrukcyjnym i biurokratycznym, a na dodatek podatnym na rozgrywki polityczne. Wymaga ono funkcjonowania w środowisku odpolitycznionym, gdzie władze lokalne rzeczywiście reprezentują interesy mieszkańców, a nie interesy ugrupowań partyjnych<sup>17</sup>.

Planowanie zintegrowane wymaga uwzględnienia w pracach nad planem interdyscyplinarnej wiedzy i koordynacji pracy wielu specjalistów oraz włączenia do procesu planistyczno-decyzyjnego wielu interesariuszy i ośrodków decyzyjnych. Te ośrodki decyzyjne to z reguły decydenci reprezentujący interesy sektorowe. Przez udział w procesie decyzyjnym następuje pokazanie współzależności i skutków zewnętrznych. Poprawia się wówczas sprawność procesu decyzyjnego (rozumianego jako korzystny, efektywny i skuteczny). **Proces integrowania obejmuje również ważny proces uczenia się i rozwoju nowej wiedzy z korzyścią dla wszystkich uczestników.** Często dzięki temu pokonywane są ułomności instytucjonalne, tj. unikanie fragmentacji systemów instytucjonalnych, tworzy się partnerstwo do osiągania wspólnych celów. Sposób, w jakim następuje proces integracji, zależy od lokalnych uwarunkowań kulturowych, systemów prawnych, zadań i formalnych kompetencji, systemu planistycznego i tych wszystkich elementów, które składają się m.in. na system funkcjonowania gospodarki przestrzennej. Planowanie zintegrowane wymaga więc zmiany wielu uwarunkowań prawnych, instytucjonalnych

---

17. M. Fleischhauer, S. Greiving, S. Janczura, *Territorial Planning for the Management of Risk in Europe*, „Boletín de la A.G.E.”, 2007, No 45, s. 383–388.

i kulturowych, przezwyciężania stereotypów zarówno u decydentów, jak i interesariuszy.

**Powstaje zasadnicze pytanie: „czy zintegrowanie planowania pod względem proceduralnym będzie rozwiązaniem wystarczającym, czy niezbędne jest zintegrowanie planów?”** Jak od strony formalno-prawnej zagwarantować większą sprawność jednego i drugiego podejścia? Ewolucyjna droga zmian formy, treści i zakresu planowania jest zbyt ryzykowna i kosztowna. Skala zmian, jaka zaszła we współczesnej zglobalizowanej gospodarce jest już tak znacząca, iż niezbędna jest zasadnicza zmiana systemu planowania publicznego we wszystkich krajach demokratycznej gospodarki rynkowej. Nie chodzi tutaj tylko o holistyczne i zintegrowane myślenie w planowaniu wyspecjalizowanym i planowaniu przestrzennym, ale stworzenie zintegrowanego systemu **planowania i planów** adekwatnych do współczesnych cech gospodarki. Chcemy podkreślić, iż chodzi o **wprowadzenie do polityki rozwoju planów zintegrowanych**, a nie tylko lansowanie procedur planowania zintegrowanego. W praktyce legislacyjnej integralność planowania można bardzo łatwo upozorować. W tym celu stosuje się proste zapisy w aktach prawnych mówiących, iż w procedurze takiego to a takiego planowania uwzględnia się te lub inne dokumenty i ustalenia. Co się uwzględnia i jak – podlega dowolnej interpretacji ze strony praktyki, a jakie są konsekwencje uwzględnienia lub nie – to już inna sprawa. Planowanie zintegrowane w rezultacie nie musi dać planu zintegrowanego, ale zmniejsza kolizyjności między planami i politykami. Jest oczywistym, iż zawsze należy dążyć do integralności procedur planistycznych. Należy jednak te dwa pojęcia rozróżniać – **zintegrowany plan i zintegrowane planowanie**. Zintegrowany plan to plan ujmujący w zapisach ustalenia wielu współzależnych sfer i przez ten fakt mający znaczenie instrumentu koordynacji innych polityk szczegółowych i planów. Zintegrowany proces planowania przestrzennego daje nam większą gwarancję, iż plany regulacyjne w dziedzinie zagospodarowania terenów będą alokować inwestycje w bardziej zobiektywizowany sposób i z uwzględnieniem celów rozwoju trwałego ujętych w strategiach społeczno-gospodarczych.

## Wnioski i rekomendacje

System prawny, otoczenie instytucjonalne, społeczny system wartości, jaki zbudowaliśmy przez ostatnie dwadzieścia pięć lat, mimo wielu sukcesów transformacyjnych pokazują, iż zaczynamy ponosić coraz większe społeczne koszty chaotycznie budowanego systemu regulującego sferę społeczną, gospodarczą i przestrzenną. Wygląda to tak, jak gdyby dziesiątki lat doświadczeń i wysokich kosztów budowania demokratycznej gospodarki rynkowej w krajach europejskich nie miały dla nas żadnego znaczenia. Sami chcemy ponownie na własnej skórze przekonać się, jak kosztowne są reformy w gospodarce rynkowej wymuszane przez zjawiska kryzysowe.

Trzeba brać pod uwagę fakt, iż reformowanie planowania publicznego zawsze będzie zachodzić w sytuacji ograniczonej wiedzy. Taka sytuacja sprawia, że do argumentacji przy zmianie systemu planistycznego łatwiej jest włączyć aspekty polityczno-ideologiczne (np. dążenie do zwiększenia swobody rynkowej po okresie rządów lewicowych, doprowadzanie do koncentracji władzy po okresie dekoncentracji, przejście od centralizacji do decentralizacji władzy, zmiany układów sił politycznych pomiędzy ośrodkami miejskimi i wiejskimi itp.). Mimo pozorów racjonalnego działania w całym procesie reformacyjnym, ostateczny wynik jest uzależniony od jawnych lub ukrytych interesów elektoratu i deputowanych powiązanych z układem określonych *lobbies* gospodarczych i deweloperskich.

Okres dwudziestu pięciu lat transformacji każe nam ponownie spojrzeć na nasze dokonania, a szczególnie na wytworzone bariery strukturalne i sytuacje kryzysogenne, które z różnym opóźnieniem czasowym będą się coraz dobitniej kumulowały i ujawniały. Samorząd terytorialny do niedawna jeszcze był traktowany jako największy sukces transformacji ustrojowej. Wyzwolił potencjał ludzki i organizacyjny. Stopniowo jednak instytucja ta w obecnej formie kompetencyjnej i biurokratycznej wyczerpuje swoje możliwości. Oczekiwane korzyści długofalowe w wielu sferach działalności samorządowej okazały się mało realne lub wręcz nierealne. Taką szczególną sferą aktywności samorządowej jest gospodarka przestrzenna, a przede wszystkim procesy zagospodarowania przestrzennego. W tej dziedzinie zarówno na poziomie rządowym, jak i samorządowym popełniliśmy najwięcej grzechów, oddając

wiele alokacyjnych decyzji regułem ułomnych rynków, pozornej swobodzie i ochronie własności. Sfera ta wraz z patologicznym systemem regulacji, który stworzyliśmy pod wpływem globalnej spekulacji, ignorancji praw ekonomicznych, stała się sferą, przez którą rozpoczęła się międzysamorządowa – nadmierna i społecznie bardzo kosztowna – konkurencja o przeciąganie inwestorów, mieszkańców, kosztem polskiego podatnika i wzrostu zadłużenia publicznego.

Polski system instytucjonalny, w jakim działa samorząd terytorialny jest sztywny, zbiurokratyzowany, ograniczający kompetencje, a tym samym ograniczający wolność gospodarczą i odpowiedzialność za własne decyzje. Poddaliśmy samorząd nieczytelnej grze interesów. Samorząd staje się niewolnikiem populistycznych zachowań partii politycznych, nacisków właścicieli terenów, którzy mogą przejmować całkowite korzyści z renty budowlanej generowanej procesami rozwoju gospodarczego, jak i patologicznymi decyzjami administracyjnymi. Sprzyja temu m.in. wadliwie skonstruowany system planowania przestrzennego, niepowiązany z planowaniem rozwoju regionalnego i lokalnego na wszystkich poziomach organizacji władz publicznych.

Najwyższa więc pora przyznać się do zapętlenia systemu instytucjonalnego, który staje się najważniejszą barierą rozwoju. Niezbędne jest polityczne i społeczne przygotowanie się do kompleksowej zmiany w systemie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego (jst). Jedną z najważniejszych sfer wymagających systemowej regulacji jest sfera kompetencji związana z rozwojem zrównoważonym (sustensywnym), a przede wszystkim ze sferą gospodarki przestrzennej. Ta sfera wymaga stworzenia zintegrowanego systemu planowania na wszystkich poziomach władzy, regulującego m.in. procesy lokalizacyjne zgodnie z długookresowym interesem narodowym. System interwencji planistycznej musi być zorientowany na ochronę długofalowego interesu publicznego, wdrażania zasad sprawiedliwości społecznej i takiego gwarantowania wolności inwestycyjnej, która nie będzie naruszała interesów trzeciej strony oraz podstawowych swobód obywatelskich. Niezbędne jest zredefiniowanie zasady subsydiarności jako podstawy budowania struktur samorządowych. Musi być ona rozumiana bardziej dynamicznie i różnico-

wana także terytorialnie. Bez tej zmiany w podejściu nie będziemy mogli wdrażać w życie konstytucyjnej zasady równości szans obywateli.

Metodologia planowania jako procesu prakseologicznego zarządzania musi być ciągle doskonała i nie daje się zawsze zadekretować przepisami prawa. W dynamicznie zmieniającym się otoczeniu rolą władzy jest przyspieszanie adaptacji adekwatnych metod rozwijanych oddolnie we współpracy z nauką. Można postawić tezę, iż stopień zintegrowania międzysektorowego maleje wraz z przechodzeniem na szczegółowe plany (działania operacyjne). Bywa, że ułomne instytucje władcze nie chcą lub nie wykazują skłonności do zintegrowanego planowania. Wówczas zachodzi potrzeba interwencji państwa, która określa minima, jakie musi uwzględnić instytucja planująca. W wielu przypadkach wystarcza propagowanie dobrych praktyk i stosowanie indykatywnych wskazań ze strony rządu do ich stosowania przez władze lokalne (tzw. *policy recommendation*). Dojrzałe rynkowe demokratyczne systemy radzą sobie z tą sferą bardzo dobrze. Polska gospodarka jest jednak ciągle w okresie transformacji społecznej. Mamy niski poziom kapitału społecznego i wysoki poziom niesprawności instytucji publicznych. Stąd też należy uświadamiać decydentom szczebla centralnego i samorządowego potrzebę stworzenia silniejszego, bardziej sformalizowanego systemu planowania zintegrowanego i wprowadzenia do praktyki zintegrowanego planowania rozwoju. Z pewnością potrzebne są zintegrowane strategie na poziomie krajowym oraz zintegrowane strategie (plany) rozwoju na poziomie regionalnym w miejsce dychotomicznego systemu planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego.

Z uwagi na fakt, że w planowaniu zintegrowanym procesy zagospodarowania przestrzennego nadal będą wymagały utrzymania ich regulacyjnych ustaleń, to wprowadzenie zintegrowanego planowania rozwoju jednostki terytorialnej do praktyki musi się także odbywać na drodze legislacyjnej.

Każdy zintegrowany plan musi zawierać tzw. wiążące ustalenia wynikające z ochrony interesów publicznych, w tym w odniesieniu do określonych obszarów funkcjonalnych i problemowych oraz obszarów gmin samorządowych, zgodnie z zasadą subsydiarności.



Spójna koncepcja wprowadzenia zintegrowanych planów rozwoju i właściwe umiejscowienie regulacyjnych planów dotyczących zagospodarowania przestrzennego to warunek konieczny, ale niewystarczający, do wprowadzenia zmian systemowych. Należy jeszcze uwzględnić współczesne reguły funkcjonowania zglobalizowanej otwartej gospodarki. Nieznajomość tych praw lub ich ignorowanie nie pozwoli na stworzenie właściwego modelu zintegrowanego planowania.

Niezbędne jest jednoznaczne podjęcie decyzji o tym, aby na poziomie wojewódzkim i gminnym integralność planowania strategicznego przejawiała się od strony formalno-prawnej w jednolitym obowiązkowym dokumencie rozwoju, którego integralną częścią są uwarunkowania związane z zagospodarowaniem oraz wskazówki do wiążących ustaleń, które muszą respektować w dalszych procesach planistyczno-decyzyjnych właściwych jst.

System gospodarowania przestrzenią – na który składa się planowanie zintegrowane, planowanie regulacyjne, kataster przeznaczenia gruntów – musi być powiązany z systemem podatków majątkowych od wartości i różnego typu opłatami infrastrukturalnymi. Jest to warunek konieczny do zapewnienia podstaw ekonomicznych dla pełnienia realnej roli władzy w dostarczaniu usług publicznych. Współczesne globalne procesy przepływu dochodów sprawiają, iż coraz trudniej jest opodatkować przychody i zyski, które są z dużą łatwością transferowane za granicę i ukrywane w systemie księgowo-finansowym. Tak więc niezbędne jest powiązanie dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego z wartością gruntów i nieruchomości. Bez takiej reformy nie opanujemy procesów rozlewania się miast, narastającej spekulacji gruntami, i nie uzdrowimy finansów publicznych.

Planowanie zintegrowane w odniesieniu do planowania rozwoju musi być traktowane jako planowanie z natury strategiczne, tj. skoncentrowane na newralgicznych węzłach i współzależnościach. Ze względu na złożoność wyodrębnianych systemów sterowanych (np. obszarów funkcjonalnych) niemożliwe jest kontrolowanie wszystkich współzależności. Planowanie zintegrowane powinno być jednocześnie planowaniem sieciowym, a jego wdrażanie musi być powiązane z podejściem do zarządzania sieciami i jej kluczowymi węzłami.

Kompleksowa reforma systemu planowania musi mieć zatem także charakter zintegrowany. Niezbędne jest równoległe działanie w trzech strategicznych sferach<sup>18</sup>:

- ekonomicznej (rynkowej),
- społecznej,
- instytucjonalno-organizacyjnej i proceduralnej (procedury i zakres ustaleń dokumentów planistycznych).

## Literatura:

- Bergman E. M., *Local Economic Development Planning In An Era of Capital Mobility*, „Carolina Planning Journal”, 1981, vol. 7, no. 2, Fall 1981, s. 29–37.
- Blair J. P., *Local Economic Development Analysis and Practice*, Sage, Publications Thousand Oak, London–New Delhi 1995.
- Blakely E. J., *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*, Sage, London–New York 1989.
- Davoudi S., *Localism and Land Reform of the Planning System in England*, „Disp Service”, no 4/2011, s. 92–94.
- Fleischhauer M., Greiving S., Janczura S., *Territorial Planning for the Management of Risk in Europe*, „Boletin de la A.G.E.”, 2007, No 45, s. 383–388.
- Ma X., Timberlake M., *World City Typologies and National City System Deteritorialisation: USA, China and Japan*, „Urban Studies”, 2013, February, 50 (2), s. 255–275.
- Markowski T., *Flexible and integrative planning in functional urban areas – towards a new approach to spatial planning*, [w:] W. M. Gaczek (red.), *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów. Aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2013, s. 27–41.

---

18. T. Markowski, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia KPZK PAN”, t. CXXXIV, Warszawa 2011, s. 25–44.

- Markowski T., *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia KPZK PAN”, t. CXXXIV, Warszawa 2011, s. 25–44.
- Morphet J., *Local integrated spatial planning – the changing role in England*, „TPR”, 2009, 80 (4–5).
- Słodowa-Hełpa M., *Rozwój zintegrowany – warunki, wymiary wyzwania*, CeDe-Wu.pl, Warszawa 2013.
- Sutanta H., Abbas Rajabifard A., Bishop I. D., *Integrating Spatial Planning and Disaster Risk Reduction at the Local Level in the Context of Spatially Enabled Government*, Center for Spatial Data Infrastructures and Land Administration (CSDILA), Department of Geomatics, University of Melbourne 2010, <http://www.gsdi.org/gsdiconf/gsdi12/papers/80.pdf> 23.05.
- Towards a New Role for Spatial Planning*, Raport OECD, Paris Cedex 16, 2001.
- Towards a new planning process. A guide to reorienting urban planning towards Local Agenda 21*, „European Sustainable Development and Health series 3”, text ed. D. Brener, WHO 1999.
- Vigar G., *Towards an Integrated Spatial Planning?*, „European Planning Studies”, 2009, Vol. 17, No. 11.
- Vogelij J., *Spatial Planning at the Heart of Territorial Cohesion*, speech for a conference ECTP-CEU/RTPI? ESPON – „How Can European Spatial Planners Assess Territorial Cohesion? ”, 21.05.2010, Edinburgh 2010.





DR RADOMIR MATCZAK

*Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego  
Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego*

---

## CO MOŻE POPRAWIĆ EFEKTYWNOŚĆ POLITYK PUBLICZNYCH W REGIONACH?

Nim spróbujemy się zmierzyć z odpowiedzią na tak zadane pytanie, warto postawić pewną tezę ogólną. Otóż często słyszymy, że po dwudziestu pięciu latach nieprzerwanego wzrostu gospodarczego w naszym kraju wyczerpały się dotychczasowe rezerwy. Nadchodzi więc czas, aby dalsze zmiany społeczno-gospodarcze opierać na innych (często nieco mitologizowanych) czynnikach, które zapewnią nam trwałe i pozytywne odchylenie od obecnej trajektorii rozwoju. Trudno odmówić racji tym, którzy twierdzą, że np. kapitał społeczny lub – oparta na skłonności do podejmowania ryzyka, kreatywności i żelaznej konsekwencji – innowacyjność, zarówno w gospodarce, jak i w życiu społecznym (np. w edukacji), to krytyczne czynniki, których znaczenie dla naszego kraju jest duże i rosnące w średniej i długiej perspektywie.

Nie można jednak pomijać wielu nieodblokowanych możliwości, które tkwią w zaszczipionych już w Polsce mechanizmach realizacji polityk publicznych. W wielu przypadkach to są właśnie wspomniane wyżej, a często zapomniane lub pomijane, rezerwy o charakterze systemowym. One nie tylko się nie skończyły, ale stanowią wręcz odnawialny zasób rozwojowy,

którego wykorzystanie wymaga podejmowania wielu, często małych i niespektakularnych kroków, a także umiejętności jasnego sformułowania celu, do jakiego kroki te mają prowadzić. Tak sformułowaną tezę można potwierdzić w praktyce.

## **Gdzie szukać rezerw? Przykłady**

Poniżej zarysowano przykłady z trzech obszarów polityk publicznych, które mogą stanowić ilustrację lub inspirację w poszukiwaniu i odblokowaniu rezerw systemowych, z którymi mamy do czynienia na różnych poziomach zarządzania w sferze publicznej. Przykłady te dotyczą tak różnorodnych zagadnień jak: transport, rynek pracy i ochrona zdrowia, stąd trudno o ich pełną porównywalność. Niemniej jednak każdy z nich wyraźnie obrazuje, że daną politykę publiczną można realizować skuteczniej i być może efektywniej – tak z punktu widzenia obywatela, jak i dostawcy usług publicznych – o ile dochodzi do optymalizacji „podziału pracy” między różnymi poziomami zarządzania lub między różnymi sektorami administracji publicznej.

### **Transport**

Bardzo dobrego przykładu możliwości lepszego gospodarowania zasobami dostarcza system dróg wojewódzkich w Polsce. Drogi te zostały wydzielone z sieci dróg krajowych wraz ze zmianami w podziale administracyjnym kraju i utworzeniem województw samorządowych. Ich wskazaniu towarzyszył jednak spory pośpiech, czego skutki są niestety odczuwalne do dziś. Przejawia się to m.in. w tym, że wiele dróg zakwalifikowanych jako wojewódzkie nie spełnia swej funkcji. Trudno się temu dziwić, skoro są wśród nich drogi o dawno utraconym znaczeniu obronnym, a także drogi, które zaczynają i kończą się w tej samej gminie, czy też drogi, które od początku nie spełniają elementarnych wymogów technicznych. Takie drogi siłą rzeczy są ostatnim priorytetem inwestycyjnym dla regionu ze względu na lokalną skalę oddziaływania. To prowadzi do paradoksu, który polega na tym, że niektóre drogi o wysokim (wojewódzkim) statusie, odgrywając ważną

lokalnie rolę, są jednocześnie często w gorszym stanie niż część dróg gminnych lub powiatowych. Ta druga grupa dróg korzysta bowiem ze wsparcia Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych, który jest zamknięty dla dróg wojewódzkich. W tej sytuacji niezbędny jest zdroworozsądkowy, choć niewdzięczny i skomplikowany formalnie dla zarządców dróg, zabieg polegający na weryfikacji struktury techniczno-funkcjonalnej sieci drogowej. Weryfikacja taka powinna doprowadzić do tego, by kategorie dróg odpowiadały ich funkcji w systemie transportowym. Dotyczy to nie tylko relacji dróg wojewódzkich z powiatowymi i gminnymi, ale także relacji region–rząd (drogi krajowe, które pełnią funkcję dróg wojewódzkich tak właśnie winny być klasyfikowane). Przeprowadzenie takiej weryfikacji wymaga efektywniejszej i długofalowej współpracy różnych szczebli zarządzania w sektorze transportu (krajowy, regionalny, lokalny) z korzyścią m.in. dla stanu dróg i zasad ich utrzymania, w tym finansowania. Korzyści dla mieszkańców z rozsądniej realizowanych usług publicznych w tym zakresie będą oczywiste, np. w zakresie bezpieczeństwa i czasu przejazdu.

Dużo potencjalnych korzyści tkwi także w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego. Skalę obecnego problemu dobrze oddają liczby. Dla przykładu, w województwie pomorskim w roku 2013 koszty kolizji i wypadków drogowych (tylko w odniesieniu do zabitych i rannych) zostały oszacowane na blisko 3 mld zł. Jest to wartość trzykrotnie przewyższająca wszystkie roczne wydatki budżetu województwa pomorskiego. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy tkwi niewątpliwie w samej infrastrukturze drogowej, która nie jest w pełni ukształtowana w taki sposób, aby zapewnić maksimum bezpieczeństwa użytkownikom ruchu, w tym przede wszystkim pieszym. Dlatego też coraz częściej podejmowane są działania polegające na odseparowaniu ruchu pieszego od kołowego poprzez budowę ciągów pieszych lub bezpiecznych przejść drogowych przez obszary zabudowane, gdzie występuje najwięcej przekroczeń jezdni przez pieszych. Takie działania są niezbędne, ale z pewnością nie rozwiążą w pełni problemu ogromnych strat społecznych powodowanych przez wypadki drogowe. Najistotniejszym długookresowym wyzwaniem staje się więc kształtowanie właściwych zachowań transportowych wśród obecnych i przyszłych użytkowników dróg, a także umiejętne zarządzanie

ich potrzebami transportowymi (mobilnością). Wykształcenie zdrowych nawyków, m.in. poprzez promocję transportu zbiorowego, upowszechnianie indywidualnej mobilności aktywnej (np. pieszej lub rowerowej) lub też zakorzenienie wyższych kulturowo wzorców zachowań transportowych, wymaga lepszej współpracy i koordynacji działań co najmniej w obszarze edukacji, zdrowia, środowiska i transportu. Połączenie sił i środków dostępnych w tych, pozornie ze sobą niezwiązanych, sektorach zarządzania publicznego, może przynieść znaczące i trwałe efekty, prowadząc do wyraźnej poprawy bezpieczeństwa ruchu i przekładając się na ograniczenie zewnętrznych kosztów transportu. A lekcji „do odrobienia” mamy w tym zakresie dużo, o czym świadczy choćby następujące porównanie: w bogatym i rozwiniętym infrastrukturalnie Hamburgu jeżdżą 402 samochody na tysiąc mieszkańców, zaś kilkakrotnie słabsi pod względem siły nabywczej i nasycenia infrastrukturą transportową mieszkańcy Trójmiasta dysponują aż 646 samochodami na tysiąc mieszkańców. To pokazuje skalę wysiłku cywilizacyjnego, który musimy podjąć, aby zapewniać coraz wyższy poziom bezpieczeństwa uczestnikom transportu.

### **Rynek pracy**

Polityka rynku pracy jest również „wdzięcznym” obszarem poszukiwania ukrytych potencjałów czy też proefektywnościowych uproszczeń. Poważnym problemem w tym obszarze jest m.in. rozproszenie systemu publicznych służb zatrudnienia, co powoduje chaos kompetencyjny i rozmycie realnej odpowiedzialności za politykę rynku pracy. Przyjrzyjmy się, jak obecnie ta odpowiedzialność się rozkłada. Otóż na pierwszej linii frontu z punktu widzenia obywateli są powiatowe urzędy pracy (PUP-y). Są one synonimem – narzucanej często odgórnie – biurokracji, a także nieskuteczności (choć nikt nie potrafi rzetelnie jej zmierzyć i ocenić, np. w porównaniu do innych krajów) oraz niekompetentnych i bezdusznych urzędników, od których wszyscy oczekują indywidualnego podejścia do klienta (choć na jednego doradcę w PUP-ach przypada około 1,4 tys. bezrobotnych). W powszechnej i bardzo powierzchownej opinii PUP-y są więc podmiotami odpowiedzialnymi za brak skuteczności w walce z bezrobociem. Tuż za PUP-ami sytuują się nadzorujący



je starostowie, którzy interesują się rynkiem pracy głównie przed wyborami, a zasadniczo nie odnajdują się w tej niewdzięcznej problematyce. Kolejnym szczeblem „niemocy” jest region uosabiany przez wojewódzki urząd pracy i zarząd województwa. Choć aż dwie ustawy stanowią, że to samorząd województwa jest kreatorem i koordynatorem regionalnej polityki rynku pracy, to rzeczywistość jest bardzo odległa od realiów, w których można mówić o ubezwłasnowolnieniu regionu w prowadzonych przez niego działaniach na rynku pracy. Głównym orężem w tych działaniach ma być bowiem roczny Regionalny Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia. Dokument ten jest jednak często fasadowym zbiorem „zaklęć” lub inicjatyw, które byłyby i tak realizowane, bez względu na jego istnienie i treść. Choć w efekcie Plan o niczym nie przesądza, to trzeba go szeroko konsultować, m.in. z udziałem wojewódzkich rad zatrudnienia, które są często niezdolne do głębszej analizy i dyskusji, nie dając sobie szansy na odegranie istotnej roli w kształtowaniu polityki rynku pracy. W tej sytuacji można postawić pytanie: „może to właściwy minister jest odpowiedzialny za całość działań administracji publicznej w zakresie rynku pracy?”. Otóż nie! Minister jest jedynie koordynatorem publicznych służb zatrudnienia, a więc tworzy ramy prawne działania służb na niższych szczeblach. Można odnieść wrażenie, że z poziomu „Warszawy” tak dobrze widać wszystkie problemy, że ciężko jest dostrzec i uznać za stosowne odpowiedzi „z frontu”, z poziomu lokalnego czy regionalnego. Powstają więc, często nietrafione, konstrukcje legislacyjne pomijające zarówno terytorialny kontekst, jak i inicjatywy służące wprowadzaniu praktycznych rozwiązań. Widać wyraźnie, że funkcjonowanie tak skomplikowanego systemu jak rynek pracy wymaga uproszczenia oraz wprowadzenia bardziej przejrzystego podziału kompetencji między wszystkimi segmentami administracji publicznej. Politykę wspierania zatrudnienia warto skoncentrować na poziomie regionów, przekazując im pełną odpowiedzialność i autonomię w ukierunkowaniu środków Funduszu Pracy, który powinien być traktowany jak podatek płacony przez przedsiębiorców na rzecz usprawnienia mechanizmów zatrudnieniowych w ich bezpośrednim otoczeniu (regionie). Warto też odejść od lokalnych rynków pracy zamykających się w granicach powiatu. Jest symptomatyczne, że bogate i duże Niemcy mają 176 lokalnych urzędów pracy, zaś Polska

ma ich aż 340, przy czym niekiedy sytuacja gospodarcza w powiatach jest tak trudna, że np. 70 proc. ofert pracy to subsydia z PUP-ów.

Innym „zapasem” występującym na rynku pracy jest populacja osób uznanych formalnie za bierne zawodowo. Jesteśmy (nie tylko w Polsce) w dość paradoksalnej sytuacji, bo jak mocno byśmy nie zaklinali rzeczywistości zgrabnymi „prognozami” o tym, że automatyzacja będzie w coraz większym stopniu (w pełni?) zastępować pracę ludzi, to i tak na co dzień musimy stawiać czoła nieuchronnemu kurczeniu i starzeniu się populacji ludzi aktywnych zawodowo w warunkach niezaspokojonego popytu na pracę. Ten niezaspokojony popyt wynika ze strukturalnego niedopasowania podaży pracowników do realnych potrzeb pracodawców i ma swoje źródło m.in. w systemie kształcenia zawodowego i ustawicznego. Żeby lepiej zobrazować skalę zjawiska i jego kontekst, można posłużyć się przykładem województwa pomorskiego, które na tle innych polskich regionów i tak sytuuje się dość dobrze. Populacja regionu – dzięki dodatniemu (najwyższemu w kraju) przyrostowi naturalnemu oraz wysokiemu (dodatniemu) saldu migracji – rośnie. Jednak prawie w każdym z ostatnich dziesięciu lat liczba niepracujących dorosłych była większa niż liczba pracujących dorosłych. Dodatkowo, w 2013 roku liczba bezrobotnych (ok. 90 tys.) była blisko ośmiokrotnie mniejsza od liczby osób biernych zawodowo (760 tys.). Nawet po odjęciu osób w wieku emerytalnym, osób uczących się oraz osób, które są poza rynkiem pracy z powodu choroby lub niepełnosprawności, otrzymujemy populację ponad 170 tys. osób w wieku produkcyjnym, które są bierne zawodowo – nie pracują i nie poszukują pracy. Wydaje się, że w tej grupie należy szukać potencjału rozwojowego, wiedząc, że do 2020 roku pomorski rynek pracy skurczy o ponad 110 tys. osób, co może oznaczać istotne obniżenie tempa wzrostu gospodarczego w długim okresie. Aby sprostać wyzwaniu kurczących się zasobów rynku pracy, niezbędna jest długofalowa, międzysektorowa współpraca angażująca takie obszary usług publicznych jak: edukacja, rynek pracy, integracja społeczna i polityka migracyjna. Skoordynowana wiązka działań wynikających z aktywności sfery publicznej w tych obszarach może przynieść efekt wyraźnie przewyższający skutki prowadzonych odrębnie i wyrwanych ze specyficznego (regionalnego) kontekstu działań. Oprócz świadomego zasilania rynku pracy migrantami,

jedną z recept może tu być wzrost aktywności zawodowej kobiet i osób w wieku okołoemerytalnym. Można to osiągnąć m.in. poprzez wsparcie rodzin w zapewnianiu opieki nad dziećmi i osobami zależnymi (np. żłobki, przedszkola, świetlice szkolne, kluby osiedlowe, rodzinne domy opieki dla osób starszych) lub też dzięki wykreowaniu nowych usług wspierających osoby 50+ w utrzymaniu aktywności zawodowej. Warto np. uruchomić, wciąż eksperymentalne w Polsce, tzw. regionalne ośrodki kompetencji, w których prowadzi się ocenę kompetencji zawodowych osób (metodą *assessment centre*), następnie dokonuje się oceny ich potencjału fizycznego (sprawności), a potem świadczy się dla nich poradnictwo ergonomiczne na konkretnych stanowiskach pracy u pracodawcy, wskazując m.in., jak oszczędzać kapitał zdrowia, aby znacząco wydłużyć okres zatrudnienia.

### **Zdrowie (system ochrony zdrowia)**

System świadczeń zdrowotnych w Polsce jest raczej niedowartościowany, patrząc choćby na rozmiary finansowe porównywalnych mechanizmów w wielu krajach OECD, w tym na udział „zdrowotnych” wydatków publicznych w PKB (wg danych z 2011 roku w Polsce jest to ok. 5 proc., a np. w Hiszpanii ok. 7 proc., zaś w Japonii ok. 8 proc.). Mimo to, nawet w polskim systemie, istnieją niedyskontowane możliwości osiągnięcia lepszych efektów przy zbliżonym poziomie nakładów. Będzie to możliwe, o ile kontraktowanie świadczeń przez NFZ uwzględni m.in. kryteria pozwalające docenić systemową rolę najważniejszych podmiotów publicznej ochrony zdrowia (np. szpitali wojewódzkich lub klinicznych), które zapewniają ok. 60 proc. specjalistycznych usług medycznych. Bez tego rozwiązania znacząco rośnie ryzyko marnotrawienia zasobów publicznych. Owocuje to np. zarzutami Komisji Europejskiej, że środki na ochronę zdrowia są wydatkowane nieefektywnie, gdyż zakupiony sprzęt i wybudowana infrastruktura nie wykorzystują pełni swoich możliwości. Dobrym (w tym przypadku niechlubnym) przykładem jest Gdyńskie Centrum Onkologii – największa prozdrowotna inwestycja samorządu województwa pomorskiego w ostatnich latach. Jej realizacja wynika z polityki zdrowotnej regionu zdefiniowanej w programie „Zdrowie dla Pomorza” i została wsparta środkami UE. Jednak po uruchomieniu

świadczenia usług szybko okazało się, że możliwości tej placówki – w wyniku kontraktu zawartego na podstawie kryteriów „spłaszczających” rangę podmiotów kluczowych – są wykorzystywane zaledwie w 50 proc. Obrazuje to, że, mimo ustawowo określonych zadań zdrowotnych na poziomie regionalnym, brak realnego wpływu regionów na sposób zaspokajania popytu na świadczenia zdrowotne, w tym na konkretne decyzje i kryteria dotyczące dystrybucji środków. Hegemonem w tym zakresie jest NFZ, który w pojedynkę kształtuje politykę zdrowotną. W tej sytuacji potrzebna jest decentralizacja systemu, jego większa „rozdzielczość” i dostosowanie do specyfiki lokalnej i regionalnej. Niezbędne jest wprowadzenie takich bodźców regulacyjnych i finansowych, które „wymuszą” pełną koordynację działań NFZ z samorządem wojewódzkim. Oznacza to ni mniej ni więcej tylko konieczność efektywniejszej współpracy instytucji aktywnych na różnych poziomach zarządzania publicznymi usługami zdrowotnymi. Taka współpraca, o ile będzie długofalowa, powinna przyczyniać się, głównie za pośrednictwem programów zdrowotnych (w tym profilaktycznych i diagnostycznych), do realizacji zasadniczego celu, jaki dostawcy publicznych usług zdrowotnych powinni sobie stawiać, a więc do redukcji dopływu „strumienia” pacjentów wymagających specjalistycznych (bardzo drogich) procedur medycznych. Rozwiązanie problemów zdrowotnych obywateli na jak najwcześniejszym etapie jest bowiem rozwiązaniem najmniej kosztownym finansowo (obciążenie podatników), najkorzystniejszym ekonomicznie (wydłużanie okresu aktywności zawodowej) i najbardziej pożądanym społecznie (wydłużenie czasu życia, stabilizacja życia rodzinnego).

### **Duże rezerwy – małe kroki – pozytywne efekty**

Powyższe przykłady są z pewnością tylko małym fragmentem z szerokiej gamy usług publicznych, które można realizować skuteczniej z punktu widzenia obywatela i efektywniej z punktu widzenia podatnika, bez konieczności poszukiwania rozwiązań przełomowych. Łączy je co najmniej jedna wspólna rzecz. Jest nią skłonność do współpracy między różnymi aktorami publiczny-

mi, którzy powinni coraz lepiej rozumieć, że nie działają w próżni, a efekty ich codziennej pracy mogą (często mają) wpływ na sposób funkcjonowania innych podmiotów sfery publicznej. Jeśli skłonność do współpracy jest wysoka i utrwalona, a więc mocno zakotwiczona w kulturze organizacyjnej, to rośnie prawdopodobieństwo, że dostarczane usługi publiczne będą lepiej wpisywać się w oczekiwania mieszkańców, a także pozwolą na wykreowanie dodatkowych korzyści, które nie byłyby możliwe bez współpracy (efekt synergii).

Warto też zwrócić uwagę na to, że współpraca pionowa, między różnymi szczeblami zarządzania publicznego (a więc współpraca w ramach sektora), wydaje się być nieco bardziej naturalna, często wymuszana okolicznościami (patrz przykłady: dróg wojewódzkich i publicznych służb zatrudnienia). Ten rodzaj współdziałania powinien być więc stosunkowo częsty, tym bardziej że oczekiwania ze strony usługobiorców są zazwyczaj uświadomione i wysokie. Z kolei współpraca w układzie horyzontalnym, a więc między podmiotami z różnych sektorów usług publicznych, stanowi wyższą, wymagającą zaangażowania stosunkowo dużych zasobów, formę współdziałania. Jej potrzebę trudniej jest zidentyfikować, a poza tym może ona sprawiać większe problemy w uświadomieniu oczekiwań i określaniu klarownych celów (patrz przykłady: bezpieczeństwa ruchu drogowego i przywracania osób biernych zawodowo na rynek pracy). Jednak ten rodzaj współpracy oferuje potencjalnie bardzo wysokie długoterminowe korzyści, które wynikają z wzajemnego „napędzania się” działań podejmowanych wspólnie przez wielu aktorów.

Bez względu jednak na to, czy analizujemy współpracę wewnątrzsektorową czy międzysektorową, ma ona sens, o ile daje szansę na osiągnięcie namacalnych efektów. Jednym z kluczowych warunków zmaterializowania się tych efektów jest stosowanie metody „małych kroków”, po których następuje weryfikacja i pogłębiona refleksja nad możliwością dalszego doskonalenia działań. W polskich warunkach często zamiast małych kroków wykonujemy „kroki milowe”, nazywając je (zazwyczaj szumnie) „reformami” lub „pakietami reform”. Takie podejście jest być może efektowne i daje poczucie robienia „czegoś naprawdę ważnego”. Wprowadzanie całościowych, głębokich (totalnych) zmian w realizacji polityk publicznych obarczone jest jednak wieloma ryzykami. Po pierwsze, trudno przewidzieć wszelkie potencjalne problemy

i rozwiązać je *ex-ante*, co powoduje często konieczność permanentnego zarządzania sytuacją kryzysową na etapie realizacji. Po drugie, zazwyczaj oczekiwania wobec całościowych zmian są bardzo wysokie co do efektu i czasu jego osiągnięcia, w związku z czym może przychodzić rozczarowanie i zniechęcenie zarówno po stronie tych, którzy „reformy” wdrażają, jak i po stronie tych, którzy są ich adresatami. Po trzecie wreszcie, wprowadzaniu wielu zmian o dużej skali towarzyszyć może rozprężenie po ich wdrożeniu, kiedy autorzy nabierają przeświadczenia, że skoro tyle zostało już zrobione i takie środki finansowe zostały zaangażowane, to teraz „wszystko już będzie lepiej”.

Na tym tle metoda małych, konsekwentnie realizowanych kroków usprawniających – obejmująca (i) identyfikację rezerw systemowych, (ii) określanie siły wzajemnego oddziaływania różnych polityk publicznych i oczekiwanych efektów wynikających z ich lepszego „widzenia się”, a także (iii) planowanie, realizację i ewaluację wprowadzanych zmian w sposobie realizacji tych polityk – może w długim okresie przynieść w pełni satysfakcjonujące efekty. Efekty osiąmane bez presji ciężącej na pilnych i dużych reformach, efekty wynikające z wypracowanych (a nie narzucanych) zasad współpracy i budowania zaufania między ludźmi i instytucjami, wreszcie efekty osiąmane w warunkach oszczędnego gospodarowania zasobami, choć pozostawiające przestrzeń do eksperymentowania (np. pilotaże). Pojawia się pytanie, czy w Polsce, w której zasadniczo istotne zmiany planuje się osiągać poprzez wielkie reformy (np. samorząd terytorialny, zdrowie, edukacja, ubezpieczenia społeczne), potrafimy także inaczej – metodycznie, z determinacją i refleksją – podchodzić do wprowadzania zmian w sposobie realizacji polityk publicznych. Oby tak, oby jak najczęściej i oby dla dobra wspólnego! Do tego potrzebna jest jednak REFORMA REFORM.



DR HAB. ALEKSANDER NOWORÓL, PROF. UJ I UEK

*Uniwersytet Jagielloński*

*Dyrektor Instytutu Spraw Publicznych*

---

## DYLEMATY WOLNOŚCI W GOSPODARCE PRZESTRZENNEJ

Wolność, w ujęciu encyklopedycznym jest nieoczywistą choć podstawową kategorią antropologiczno-ontologiczną. W kontekście gospodarki przestrzennej zasadnicze znaczenie ma zarówno „wolność od”, którą rozumie się jako brak przymusu, jak i – nawiązująca do myśli Hegla – „wolność do”, tj. możliwość realizacji wybranych zamierzeń. W myśli „Zachodu” wolność człowieka wiąże się z zapewnieniem sobie należytych warunków bytu, np. materialnych możliwości spełniania własnych pragnień i stanu prawnego, który wolność gwarantuje. Wolność osiągnąć można także, co jest charakterystyczne dla tradycji kulturowej „Wschodu”, niezależnie od sytuacji rzeczywistej, poprzez wewnętrzne doskonalenie się.

### **Wolność a rozwój i areny kolektywnego wyboru**

Szczególnie inspirującą syntezę tych dwóch podejść przedstawił A. Sen. Zdaniem tego autora „rozwój można pojmować jako proces poszerzenia

wolności, którą cieszą się ludzie”<sup>1</sup>. Oznaki rozwoju, do których zaliczamy: wzrost produktu narodowego brutto (PNB), industrializację, postęp techniczny czy modernizację życia społecznego są – w rozumieniu tego autora – zaledwie „instrumentami poszerzania wolności”. Dzięki rozwojowi zwiększa się wolność, zasadne jest zatem ześrodkowanie wysiłków na głównym celu, nie zaś na narzędziach. „Rozwój wymaga usunięcia głównych źródeł zniewolenia: ubóstwa oraz tyranii, skąpych możliwości gospodarowania oraz systematycznych społecznych represji, braku społecznych zabezpieczeń oraz nietolerancji czy nadmiernych ingerencji państwa represyjnego”<sup>2</sup>.

W koncepcji A. Sena znaczenie wolności dla procesu rozwoju wynika z dwóch racji:

- wartościującej: postęp należy oceniać ze względu na pomnażanie ludzkiej wolności,
- narzędziowej: rozwój jest uzyskiwany wyłącznie za sprawą wolnej działalności ludzi.

Istota „racji narzędziowej” polega na wzajemnie się wzmacniających powiązaniach empirycznych między różnymi rodzajami wolności. Właśnie dzięki tym powiązaniom wolne i konsekwentne działanie okazuje się głównym czynnikiem napędowym postępu. „Nie tylko więc każda wolna działalność jest »konstrytuwną« składową postępu, ale także przyczynia się do umocnienia innych typów wolnych poczynań”<sup>3</sup>. A. Sen wyróżnia pięć powiązanych i wzajemnie wspierających się typów wolności:

- swobody polityczne (w postaci np. wolności słowa i wolnych wyborów), pomagające umocnić bezpieczeństwo społeczne,
- sposobności ekonomiczne, pozwalające na uczestniczenie w wymianie i produkcji, co owocuje osobistą zamożnością i zasobami publicznymi, z których finansować można społeczne zabezpieczenia,
- możliwości społeczne,
- gwarancje jawności, umożliwiające istnienie swobód politycznych,

1. A. Sen, *Rozwój i wolność*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2002, s. 17.

2. *Ibidem*, s. 17–18.

3. *Ibidem*.



- zabezpieczenia społeczne (w postaci dostępu do edukacji i ochrony zdrowia), ułatwiające uczestnictwo w życiu gospodarczym.

Wymienione wolności, określane jako instrumentalne, przyczyniają się do kształtowania podstawowej ludzkiej wolności polegającej na układaniu sobie życia zgodnie z własnymi poglądami i pragnieniami.

Wolność – to delikatna materia. Zwracał na to uwagę Z. Bauman, podkreślając, że bezpieczeństwo pozbawione wolności staje się niewolą, zaś wolność bez bezpieczeństwa przekształca się w anarchię. Pragnienie wolności wyraża się więc w szukaniu najbardziej odpowiednich dla danej społeczności kompromisów pomiędzy tym, co akceptowalne w określonym systemie kulturowym a tym, co możliwe w istniejącym systemie politycznym. E. Ostrom tworzy, w tym kontekście, ogólne zasady, w obrębie których dokonywać można odpowiednich, kolektywnych wyborów, uwzględniających wspólne interesy. W jej koncepcji, na stosowane praktycznie reguły postępowania mają wpływ areny wyboru i działania, które mogą mieć charakter formalny i nieformalny. Formalne, czyli silnie regulowane przez prawo, areny wyboru – to organy administracji publicznej oraz sądy. Zgodnie z ładem konstytucyjnym organy te tworzą systemy monitorowania i egzekwowania prawa. E. Ostrom przykłada też wielką wagę do sfery nieformalnej. Do nieformalnych aren kolektywnego wyboru zalicza: nieformalne spotkania czy prywatne stowarzyszenia<sup>4</sup>. Współcześnie uwzględniać należy tu także sieci społecznościowe.

Areny kolektywnego wyboru mogą mieć też konkretny wymiar przestrzenny. Przecież taką właśnie areną była starożytna agora, na której tzw. eklezja, czyli zgromadzenie ludowe, podejmowała najważniejsze decyzje w greckich miastach–państwach. W czasach nowożytnych w Szwajcarii wypracowano formę zgromadzenia ludowego (*Landsgemeinde*), które było (do dziś zachowanym tylko w dwóch kantonach), spotkaniem uprawnionych obywateli, w określonym miejscu, na wolnym powietrzu. Celem *Landsgemeinde* było decydowanie o wydatkach i prawie. Każdy w czasie debaty miał prawo zabrania głosu, głosując przez podniesienie ręki.

---

4. E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami (Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action)*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 75.

Warto pamiętać, że szerokie rozumienie wolności pozostaje w zróżnicowany sposób powiązane z przestrzenią oraz gospodarką przestrzenną. Jedną z cech społeczeństwa informacyjnego jest bowiem tzw. „despacjalizacja”, której istotą jest zmniejszanie roli czynnika przestrzennego w wyniku upowszechniania się technologii informacyjnych i komunikacyjnych – ICT<sup>5</sup>. Pomimo tego wskazać można szereg obszarów problemowych, w których wolność stanowi ważny element doświadczania przestrzeni. Obszary te można analizować w czterech ujęciach, dotyczących:

- wizualnej percepcji przestrzeni, jako determinanty zachowań społeczno-gospodarczych,
- pokonywania oporu przestrzeni poprzez różne rodzaje przepływów,
- gospodarowania własnością przestrzeni,
- podejmowania interwencji w przestrzeni.

Zagadnieniom tym poświęcone będą dalsze rozważania.

## Wolność a percepcja przestrzeni

Percepcja (odbiór) przestrzeni dotyczy tego, co widzimy i tego, jak internalizujemy związane z tym doświadczenie. Oznacza to, że postrzeganie przestrzeni to nie tylko kwestia wizualna, estetyczna i semantyczna. To także wynikający z niej system powiązań, nad którymi warto się zatrzymać, gdyż w istotny sposób opisują sferę skojarzeń, determinujących czytelność, funkcjonalność i poczucie bezpieczeństwa w przestrzeni. We wcześniejszych opracowaniach naukowych autor wskazywał opozycje znaczeniowe związane z kategoriami zamkniętości i otwartości uformowań przestrzennych. Można bowiem te kategorie odczytywać w związku z brakiem wolności lub/i wolnością<sup>6</sup>.

Warto uświadomić sobie, że przestrzeń, która daje się adaptować na różne cele, gdyż została tak zaprojektowana, by można ją elastycznie i zmiennie

5. J. Brown, P. Duguid, *The Social Life of Information*, Boston 2000, s. 22; A. Pawłowska, *Informatyzacja w administracji publicznej. Od wirtualnej biurokracji do elektronicznych rządów*, „Służba Cywilna”, 2004 (jesień–zima 2003/2004), s. 170.

6. A. Noworól, *Rehabilitacja osiedli mieszkaniowych – studium na przykładzie Francji*, Politechnika Krakowska, seria „Rewitalizacja” nr 7, Kraków 1991.

zagospodarowywać, zwiększa możliwości jej wykorzystania, a tym samym wspiera doświadczenie wolności: wykorzystania, poruszania się, przekształcania. Inne przestrzenne doświadczanie wolności dotyczy tego, czy mamy do czynienia z „zamkniętą” koncepcją autora (architekta–urbanisty), który podjął w projekcie wszystkie kluczowe decyzje o tym, jak mamy żyć i funkcjonować w przestrzeni, czy też układ funkcjonalno-przestrzenny jest wynikiem otwartego procesu interakcji pomiędzy twórcą a użytkownikami. W tym procesie zwiększania wolności, poprzez otwarcie warsztatu projektowego na przyszłych użytkowników, ważą rozmaite elementy, wśród których ostateczna forma „miejsca” jest konsekwencją procesu partycypacyjnego, w którym zderzają się pomysły, wzorce kulturowe, fragmentaryzowane idee i odczucia poszczególnych uczestników. Doświadczenie wolności wiąże się z dążeniem do – różnie rozumianej – otwartości rozwiązań przestrzennych. To proces złożony i dotyczy także otwartości w czasie, polegającej na tym, że pewne spoiste (zamknięte) formy przestrzenne z biegiem lat przyjmują nowe funkcje i mimo woli twórców „otwierają się” na nowe przeznaczenia i nowe konteksty kulturowe.

## **Wolność a przepływy w przestrzeni**

Teoria gospodarki przestrzennej uwzględnia fakt, że przestrzeń stawia opór. M. Borsia określa to następująco: „Im jakieś miejsce jest dalej położone, tym więcej czasu bądź energii potrzeba, aby do niego dotrzeć. Z ekonomicznego punktu widzenia oznacza to, że intensywność wykorzystania przestrzeni jest zależna od jej dostępności komunikacyjnej”<sup>7</sup>. Istnieje zatem sprzężenie zwrotne pomiędzy rozbudową systemów komunikacji a coraz bardziej intensywnymi formami wykorzystania przestrzeni (np. uprzemysłowienia i urbanizacji). Rozbudowa sieci szlaków komunikacyjnych poprawia warunki rozwoju skupisk miejskich, te zaś wymagają rozbudowy coraz szybszych i sprawniejszych systemów komunikacji. R. Domański przypomina, że –

---

7. M. Borsia, *Gospodarka i polityka przestrzenna*, Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna w Warszawie, Warszawa 2004, s. 59.

w doświadczeniu historycznym – pierwotnie ustalony przebieg szlaku komunikacyjnego wpływa na dalszy rozwój społeczny i gospodarczy obszarów położonych wzdłuż tego szlaku<sup>8</sup>. Pokonywanie oporu przestrzeni staje się więc miarą wolności w sensie swobody dostępu i możliwości zagospodarowania przestrzeni.

Zmaganie się z oporem przestrzeni uwydatnia znaczenie przepływów jako fundamentalnej kategorii w gospodarce przestrzennej. Przywoływany R. Domański wyróżnia trzy postacie przepływów w przestrzeni. Najprostsza forma przepływów to **przenoszenie** (konwekcja). Przepływy konwekcyjne polegają na fizycznym przemieszczaniu ludzi lub dóbr (towarów). Z kolei **przewodzenie** (kondukcja) odnosi się do przepływów, które nie wymagają fizycznego przemieszczania ludzi i towarów, a nierównowaga w wymianie międzyregionalnej jest wyrównana na przykład kredytami. Nie powodują one ruchu fizycznego w przestrzeni, a ograniczają się do operacji księgowo-finansowych. Trzecia forma przepływów to **promieniowanie** (radiacja), które dotyczy transferu informacji. Przepływy te istotnie różnią się od poprzednich, ponieważ nie muszą być wyrównywane. Pojawienie się informacji w wyniku jej przepływu nie oznacza jej ubytku w regionie źródłowym<sup>9</sup>.

Duże ośrodki miejskie kumulują procesy przepływów, tworząc węzły złożonych relacji funkcjonalno-przestrzennych. Wyraża się to poprzez procesy metropolizacji, która wiąże się ze wzrostem roli dużych układów miejskich (czyli tzw. ośrodków metropolitalnych) we współczesnej gospodarce. Istotą metropolizacji jest to, że rosnącemu znaczeniu powiązań społeczno-gospodarczych i przepływów między odległymi nawet ośrodkami towarzyszy zmiana relacji między ośrodkiem rdzeniowym a otaczającym go obszarem (strefą podmiejską). T. Markowski i T. Marszał zauważają, że metropolizacja oznacza zmieniony sposób terytorialnego podziału pracy, kapitału, wiedzy i władzy. Rodzi się przy tym nowy typ struktury przestrzennej, polegający na wykreowaniu złożonego zespołu osadniczego, o znacznej skali i często policentrycznym charakterze. We współczesnych metropoliach następuje

---

8. R. Domański, *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 27.

9. *Ibidem*, s. 27–29.

koncentracja ludności. Tam też mają miejsce główne zjawiska budowania i wzrostu potencjału ekonomicznego i społecznego regionów<sup>10</sup>. W kontekście tematyki niniejszego artykułu warto podkreślić, że proces metropolizacji ściśle łączy się z tzw. „Globalizacją 3.0”, i jej konsekwencjami dla wolności mieszkańców ośrodków metropolitalnych. W koncepcji T. Friedmana ten współczesny kształt globalizacji, która opiera się na wykorzystaniu komputerów osobistych i Internetu, przekształca model funkcjonowania społeczeństw z pionowego, opartego na wielkich korporacjach i państwach narodowych, w poziomy, wykorzystujący horyzontalne komunikowanie się i współpracę. Rośnie przez to znaczenie, a także wolność, poszczególnych jednostek, które mają większe możliwości działania, konkurując i współpracując w skali globalnej<sup>11</sup>. W efekcie to nie państwa i nie wielkie koncerny, ale – coraz bardziej – kreatywne jednostki kształtują przebieg procesów rozwojowych. Jednostki te tworzą klasę społeczną, skupiającą się głównie w metropoliach, przyciągających wolnością, w postaci różnorodności i możliwości indywidualnego rozwoju. Zdaniem A. Jewtuchowicz, przywołującej model rozwoju R. Floridy (opierający się na trzech „T”: technologii, talencie i tolerancji) „osoby twórcze i wykształcone wolą miejsca przyjazne, innowacyjne, tolerancyjne”<sup>12</sup>. Wyłaniająca się stąd tzw. „klasa kreatywna” to społeczność metropolitalna, funkcjonująca w skali globalnej i przekształcająca wolność myślenia w gospodarkę opartą na wiedzy. M. Castels wprowadził pojęcie „przestrzeni przepływów” właśnie dla takiego nowego, transformacyjnego typu organizacji przestrzeni. W społeczeństwie sieciowym przestrzeń przepływów staje się materialną organizacją symultanicznych praktyk społecznych, które działają przez przepływy<sup>13</sup>.

---

10. T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie. Obszary metropolitalne. Metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, KPKZK PAN, Warszawa 2006, s. 10–13.

11. T. Friedman, *Świat jest płaski. Krótka historia XXI w.*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2006, s. 219; A. Jewtuchowicz, *Kreatywna gospodarka, Kreatywne miasto – nowy model rozwoju?*, [w:] F. Kuźnik (red.), *Badania miejskie i regionalne. Doświadczenia i perspektywy*, Studia KPZK PAN, tom CLIII, Warszawa 2013, s. 44.

12. *Ibidem*, s. 50.

13. M. Castels, *Społeczeństwo sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.

## Wolność a prawo własności przestrzeni

Kolejna perspektywa doświadczania wolności lub/i jej braku w przestrzeni wiąże się z instytucją własności. W ekonomii instytucjonalnej „Własność jest to instytucja społeczna i tym samym wzorzec zachowań odziedziczony z przeszłości, odnoszący się do relacji jednostki i zbiorowości wobec rzeczy i dóbr w sytuacjach zawierających zamiar ich wykorzystania”<sup>14</sup>. W cytowanej orientacji teoretycznej system praw własności to zbiór relacji między instytucjami regulującymi stosunki międzyludzkie w związku z koniecznością wykorzystywania ograniczonych zasobów<sup>15</sup>. Warto zatem pamiętać, że przestrzeń w gospodarce przestrzennej jest tzw. „dobrem rzadkim”. Oznacza to, że przestrzeni, tej geograficznej, nie można pomnażać. Zmieniają się natomiast tzw. „przestrzenie względne”, kształtowane przez zmienne w czasie zachowania przestrzenne, na które znaczny wpływ mają środki transportu<sup>16</sup>.

Według W. Stankiewicza prawa własności można uporządkować w trzech poziomach, którymi są:

- władanie, czyli pełna własność posiadanych aktywów, dopuszczająca ich niszczenie,
- zarządzanie, którego istotą jest delegowanie uprawnień do dysponowania aktywami przez wyższego właściciela,
- użytkowanie, polegające na korzystaniu z aktywów w ramach porządku narzuconego przez gospodarza, jak to jest np. w kontrakcie dzierżawy czy najmu<sup>17</sup>.

Na tę ogólną konstatację nałożyć trzeba ważny, wspomniany powyżej, atrybut przestrzeni, którą jest jej rzadkość. A więc, przestrzeń jako przedmiot gospodarki przestrzennej, to konkretny obszar, czyli wycinek terenu, o wyraźnie zarysowanych granicach, ale posiadający publiczny charakter. Ograniczoność przestrzeni wymaga zatem tego, by wolność (swoboda) korzystania z niej nie oznaczała korzystania w sposób dowolny i nieograniczony. Liczą się tu prawa własności, ale tylko w stopniu, w jakim pozwalają na to normy

14. W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna. Zarys wykładu*, wyd. III, Warszawa 2012, s. 67.

15. *Ibidem*.

16. R. Domański, *op. cit.*, s. 30.

17. W. Stankiewicz, *op. cit.*, s. 68.

i reguły życia społecznego, oraz – właśnie ograniczoność przestrzeni. Przestrzeń powinna być tak użytkowana, czy zagospodarowywana w taki sposób, by nie dochodziło do konfliktów pomiędzy jej różnymi użytkownikami. To powód, dla którego w państwach demokratycznych istnieją ograniczenia w dysponowaniu przestrzenią zapisane w ustawach planistycznych. W Polsce Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>18</sup> daje władzom publicznym prawo ingerowania w rozporządzanie przestrzenią, z zakazem inwestowania włącznie.

Zagadnienia te stają się jeszcze bardziej złożonymi, kiedy dotyczą tzw. zasobów wspólnych. Zasoby takie charakteryzują się tym, że nie można lub jest bardzo trudno ograniczyć do nich dostęp, a jednocześnie – zużycie ich istotnie redukuje możliwości konsumpcji przez innych użytkowników. Dotyczy to wielu kluczowych dla człowieka zasobów: jezior, pastwisk, lasów, rzek, podziemnych zbiorników wodnych, ławic rybnych i wielu innych dóbr. W teorii, w obrębie zasobów wspólnych wyróżnia się „rdzeń zasobów” (np. w przypadku łowiska – woda lub ryby) oraz ograniczoną ilość „jednostek pobocznych”, o które można zasób zredukować (np. konkretny połów). Dla gospodarki przestrzennej istotne znaczenie ma przy tym to, w jakich okolicznościach i w jakich warunkach wyklucza się lub ogranicza czyjś dostęp do zasobów wspólnych. Należy pamiętać, że zasoby wspólne mogą stanowić część majątku podmiotów publiczno-prawnych (krajowych, regionalnych, lokalnych), a bywa też, że nie są niczyją własnością i istnieje do nich swobodny dostęp. W każdym przypadku wspólne zasoby narażone są na niszczenie<sup>19</sup>. Tak więc wolność korzystania z przestrzeni oznacza w tym wypadku dla całej społeczności ograniczenie możliwości przyszłego jej użytkowania, a czasem i degradację.

Teoria gospodarki przestrzennej wyróżnia: gospodarowanie przestrzenią i gospodarowanie w przestrzeni. To pierwsze stanowi atrybut podmiotów powołanych do zapewnienia ładu przestrzennego. Planowanie zagospodarowania przestrzennego (PZP), będącego prawem miejscowym, jest w Polsce

18. Dz. U. 2003 Nr 80 poz. 717 z późn. zm. (UoPZP).

19. E. Ostrom, *op. cit.*; E. Ostrom, R. Gardner, J. Walker, *Rules, Games & Common-Pool Resources*, Ann Arbor 2006.

zadaniem gminy<sup>20</sup>. Organy gminy muszą zatem dokonywać trudnych wyborów pomiędzy racjonalnym zagospodarowaniem terenów w interesie wspólnym a presją podmiotów – właścicieli nieruchomości – dążących do eksploatawania przestrzeni dla własnego pożytku. Gospodarowanie przestrzenią przez gminę dotyczy przy tym: określania przeznaczenia terenów w miejscowych PZP, ochrony krajobrazu i zapewnienia obsługi infrastrukturalnej. Niestety, badania potwierdzają wysoki stopień spolegliwości organów samorządowych wobec właścicieli nieruchomości. Według *Raportu o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, w skali kraju w planach miejscowych przeznaczono pod zabudowę mieszkaniową tereny przekraczające wielokrotnie potrzeby i możliwości ekonomiczne gmin. Według stanu na koniec 2012 roku, miejscowe PZP umożliwiają zasiedlenie 62 mln osób. W bilansach przeznaczenia terenów według obowiązujących studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, chłonność demograficzna Polski to 167–229 mln osób. Oznacza to, że wolność w decydowaniu o przeznaczaniu terenów, którą ustawodawca przyznał gminom, pobudza niekontrolowaną suburbanizację i nie sprzyja racjonalnej gospodarce przestrzennej.

Gospodarowanie w przestrzeni to aktywność podmiotów gospodarczych i mieszkańców, realizujących swoje cele w ramach ustalonego przez gminę ładu przestrzennego. Oznacza to władztwo w zakresie gospodarowania konkretną nieruchomością (lub zespołem nieruchomości), do której podmiot ten posiada prawo władania lub zarządzania lub użytkowania<sup>21</sup>. W gestii podmiotu gospodarującego w przestrzeni, wolność oznacza swobodę twórczenia i dokonanie wyborów pomiędzy jakością życia i pracy oraz estetyką przestrzeni a aspektami ekonomicznymi procesu inwestycyjnego. Granice wolności twórczej kształtują przy tym takie czynniki jak: prawo miejscowe, potrzeby (w tym – kulturalne) inwestora i wreszcie – wyobraźnia i poziom warsztatu samego architekta. W przypadku, tworzącej znaczną część tkanki miejskiej, zabudowy mieszkaniowej łatwo zidentyfikować napięcie pomiędzy potrzebami nabywcy mieszkania a zachłannością dewelopera. To napięcie

20. Dz. U. 2003 Nr 80 poz. 717 z późn. zm. (UoPZP).

21. *Ibidem*.



nakłada się na dysfunkcyjne prawo zagospodarowania przestrzennego, powodujące, że większość realizacji mieszkaniowych wykorzystuje tzw. zasadę sąsiedztwa w sytuacji braku miejscowych PZP. W konsekwencji współczesna urbanistyka zespołów mieszkaniowych, podporządkowana głównie rentowności przedsięwzięć, charakteryzuje się: brakiem ciągłości układów komunikacyjnych, nieoptymalnym lokalizowaniem usług publicznych, minimalizacją powierzchni terenów zielonych i odległościami pomiędzy budynkami, które nie pozwalają na prawidłowe nasłonecznienie mieszkań. Brak regulacji, czyli planów miejscowych, sprzyja swobodzie projektowania tkanki miejskiej (wolności dewelopera), co jednak odbija się negatywnie na jakości życia. Wiele pozostaje do zmienienia w sferze regulacyjnej, by racjonalne gospodarowanie przestrzenią kreowało sprawne i zgodne z interesem społecznym ramy dla aktywności tych, którzy w tej przestrzeni gospodarują.

## **Wolność a interwencja w przestrzeni – zamiast wniosków**

Wolność interwencji w przestrzeni oznacza – dla uczestnika procesu inwestycyjnego – zajęcie jakiejś pozycji w kontinuum pomiędzy: degradacją środowiska przestrzennego, poprzez szukanie kształtu antropogenicznego ładu w przestrzeni, po zachowanie środowiska w stanie naturalnym. Jakkolwiek skrajne pozycje wydają się dziś nieakceptowalne lub niemożliwe do utrzymania, to – w każdym miejscu na Ziemi, podejmując działalność inwestycyjną, człowiek stoi wobec wyboru pomiędzy nieingerencją w świat przyrody a poszerzeniem swojego „miejsca na Ziemi”. Ta dychotomia – wobec znaczących zmian środowiskowych, które mają miejsce od początku epoki industrialnej – nabrała współcześnie wymiaru niemal tragicznego.

Rodzi się pytanie o to, co powinno być dzisiaj w tym aspekcie miarą wolności, wolności wyboru jednostki, ale i wolności dążeń wspólnoty miejskiej, regionalnej. Warto w tym kontekście przypomnieć dwa podejścia teoretyczne: pierwsze, które poszukuje nowych modeli interwencji w środowisko, i drugie, które wizję przyszłości łączy z modelowaniem wyboru instytucjonalnego przez współpracujących partnerów.

W podejściu pierwszym miarą i gwarantem szeroko rozumianej wolności funkcjonowania człowieka w środowisku będzie – paradoksalnie – samoograniczenie, zgodne z misją tzw. „zielonej urbanistyki” (*Green Urbanism*). Wśród głównych zasad zielonej urbanistyki przypomnieć trzeba takie cechy jak:

- dopasowane do lokalnych warunków klimatycznych i geograficznych,
- samowystarczalność energetyczną (odnawialna energia przy zredukowanej lub wyeliminowanej emisji CO<sub>2</sub>, zdecentralizowane źródła energii),
- bez-odpadowość, czyli funkcjonowanie w „zamkniętej pętli” surowcowej z wykorzystaniem recyklingu,
- zamknięte zarządzanie zasobami wodnymi z wykorzystaniem i magazynowaniem deszczówki,
- zintegrowanie z krajobrazem i środowiskiem poprzez „miejskie” uprawy (w tym żywności), publiczne ogrody, parki, lasy, zielone dachy oraz maksymalizowanie powierzchni zadrzewionej,
- równoważenie transportu poprzez zwartość struktury przestrzennej i eko-mobilność, opartą na niskoemisyjnym transporcie publicznym i rozwiązaniach systemowych wiążących różne formy mobilności, z wykorzystaniem multimodalnych węzłów przesiadkowych transportu publicznego (*Green Transit-Oriented Development*)<sup>22</sup>.

Ukierunkowane przez zieloną urbanistykę próby przywracania równowagi w środowisku poszerzają wolność do życia w świecie bezpieczniejszym i bardziej harmonijnym.

Powyżej przywołano tylko wybrane aspekty zielonej urbanistyki. Sam S. Lehmann zwraca też uwagę na sprawy, które – w opinii autora – charakterystyczne są dla kolejnego podejścia do „wolnościowego” wymiaru interwencji w przestrzeni. Chodzi tu o stworzenie nowych reguł współpracy terytorialnej, które stają się przesłanką skutecznego działania podmiotów społecznych, gospodarczych i niezależnych jednostek (osób) w warunkach globalizacji, wspieranej przez ICT. Współpraca taka opierać się powinna na zapewnieniu przez władze publiczne poparcia politycznego dla wizji zrównoważonego

---

22. S. Lehmann, *Green Urbanism: Formulating a Series of Holistic Principles*. S.A.P.I.E.N.S., (3.2), 2010, <http://sapiens.revues.org/1057> [dostęp: 22.07.2014].

rozwoju oraz szerokiej partycypacji społecznej. Równoważenie potrzeb wszystkich interesariuszy determinuje uspołecznienie procesu zarządzania strategicznego. Cytowana już E. Ostrom sformułowała pięć podstawowych wymagań, które spełniać powinno odpowiadające takiemu podejściu tzw. „adaptacyjne współzarządzanie” (*Adaptive Governance*). Wymagania te obejmują:

- pozyskiwanie dokładnych i aktualizowanych na bieżąco informacji o stanie zasobów i ich użytkownikach,
- radzenie sobie z konfliktami, co wymaga zidentyfikowania aren, na których konflikty te mogą powstawać, i przygotowania odpowiednich środków zaradczych,
- wzmocnienia przestrzegania przepisów przy założeniu, że system monitorowania jest bardziej sprawny, gdy prowadzony jest przez samych użytkowników,
- zapewnienie odpowiedniej infrastruktury technicznej, jak i instytucjonalnej, co wiąże się z koniecznością dokonania odpowiednich ustaleń organizacyjnych w miarę rozwoju systemów technicznych i technologicznych,
- zachęcanie do adaptacji i zmiany, co wiąże się z koniecznością dostosowywania rozwiązań instytucjonalnych do nowych wyzwań<sup>23</sup>.

W kontekście powyższych rozważań, wymienione dwa podejścia stanowić mogą podstawę do sprawnego tworzenia długofalowych przesłanek zapewniających wolność w gospodarowaniu przestrzenią. Cieszy to, że możemy już dziś obserwować w Polsce pewne symptomy zmian w postawach i działaniach podmiotów społecznych, gospodarczych i twórczych jednostek. Istny boom budżetów obywatelskich, aktywność organizacji ekologicznych – w sferze społecznej, a także nowe instrumenty wspierania rozwoju wpisane do polityki spójności (zintegrowane inwestycje terytorialne i rozwój kierowany przez lokalną społeczność) – to sygnały zmian, które poszerzą obszar wolności wspólnot terytorialnych. Warunkiem sukcesu będzie przy tym zrozumienie

---

23. E. Ostrom, *The Challenge of Common-Pool Resources*, „Environment: Science and Policy for Sustainable Development”, 2008, nr 50:4, s. 17–18; A. Noworól, *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa 2013, s. 56–61.

przez władze publiczne, że istotą poszerzania wolności w XXI wieku jest otwarcie się na rosnące potrzeby społeczności w sferze jakości środowiska życia i przestrzeni spotkania innych ludzi.

## Literatura:

- Borsa M., *Gospodarka i polityka przestrzenna*, Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna w Warszawie, Warszawa 2004.
- Brown J., Duguid P., *The Social Life of Information*, Boston 2000.
- Castels M., *Społeczeństwo sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
- Domański R., *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Friedman T., *Świat jest płaski. Krótka historia XXI w.*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2006.
- Lehmann S., *Green Urbanism: Formulating a Series of Holistic Principles*. S.A.P.I.E.N.S., (3.2), 2010, <http://sapiens.revues.org/1057> [dostęp: 22.07.2014].
- Jewtuchowicz A., *Kreatywna gospodarka, Kreatywne miasto – nowy model rozwoju?*, [w:] F. Kuźnik (red.), *Badania miejskie i regionalne. Doświadczenia i perspektywy*, „Studia KPZK PAN”, tom CLIII, Warszawa 2013, s. 43–56.
- Markowski T., Marszał T., *Metropolie. Obszary metropolitalne. Metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, KPZK PAN, Warszawa 2006.
- Noworól A., *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa 2013.
- Noworól A., *Rehabilitacja osiedli mieszkaniowych – studium na przykładzie Francji*, Politechnika Krakowska, seria „Rewitalizacja” nr 7, Kraków 1991.
- Ostrom E., *Dysponowanie wspólnymi zasobami (Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action)*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Ostrom E., *The Challenge of Common-Pool Resources*, „Environment: Science and Policy for Sustainable Development” 2008, nr 50:4, s. 8–21.

Ostrom E., Gardner R., Walker J., *Rules, Games & Common-Pool Resources*, Ann Arbor 2006.

Pawłowska A., *Informatyzacja w administracji publicznej. Od wirtualnej biurokracji do elektronicznych rządów*, „Służba Cywilna”, 2004, (jesień–zima 2003/2004).

Sen A., *Rozwój i wolność*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2002.

Stankiewicz W., *Ekonomika instytucjonalna. Zarys wykładu*, wyd. III, Warszawa 2012.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2003 Nr 80 poz. 717 z późn. zm. (UoPZP).





DR HAB. MAŁGORZATA SŁODOWA-HEŁPA, PROF. UEP

*Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu  
Wydział Ekonomii*

---

## STRATEGIE ROZWOJU – DROGA KU WOLNOŚCI CZY ZNIEWOLENIU?

Trudno byłoby nie zgodzić się z opinią, że obecnie zarówno badaczom różnych dyscyplin, politykom, jak i praktykom gospodarczym, przychodzi zmierzać się z wyzwaniami, którym mogą sprostać jedynie myśląc w inny sposób niż wcześniej, nieszablonowy, nierzadko wykraczający poza wcześniejsze schematy, przede wszystkim w sposób bardziej całościowy, narażony jednak na nadmierne uogólnienie. Niezależnie od nowych, nieznanych wcześniej zjawisk i procesów, nowych potrzeb oraz możliwości ich realizacji, nowego porządku globalnego wyłamującego się z dotychczasowych struktur oraz formuł instytucjonalnych, największą „zmorą” współczesnego świata stała się niezwykle dynamicznie zmieniająca się rzeczywistość i związany z tym natłok informacji zalewających świat szybciej niż kiedykolwiek wcześniej. Sprawia to, że interpretacja rzeczywistości jest coraz trudniejsza, przyszłość

coraz bardziej niejasna, a gospodarka w coraz większym stopniu nacechowana „nietrwałością”<sup>1</sup>.

Skończyły się czasy dotychczasowych rozwiązań, zarówno na poziomie mikro-, mezo-, jak i makroekonomicznym. Pewność i powtarzalność zachowań stała się luksusem, a nieprzewidziane zdarzenia codziennością. W opinii Ph. Kotlera i J. Caslione, burzliwe czasy nie są jednak żadną aberracją, lecz nowym obliczem normalności, a obecna zapaść gospodarcza należy do elementów niestabilnej epoki turbulencji, w której globalizacja i technologia dają całemu światu ogromne szanse, ale też stwarzają gigantyczne ryzyko<sup>2</sup>.

Coraz bardziej widoczne staje się niedostosowanie praktyki i polityki gospodarczej oraz polityki ustroju do wyzwań wynikających z dokonującego się w skali globalnej przełomu cywilizacyjnego. Coraz wyraźniej ujawnia się też niewydolność dotychczasowego ładu instytucjonalnego lub wręcz nieład wywołany „ruchami tektonicznymi płyt ekonomicznych” zagrażających harmonijnemu rozwojowi, jak określił L. C. Thurow stan globalnie naruszonej równowagi z przełomu wieków<sup>3</sup>.

Niestety, obecnie do zestawu tych płyt ekonomistom przychodzi dodawać kolejne, pod wpływem których globalna gospodarka doznaje głębokich wstrząsów. Jest wśród nich przerost sektora finansowego, określanej finansyzacją i oznaczającej interakcje sfery finansów ze sferą realną<sup>4</sup>. Dominacja tego sektora zmienia etos pracy w etos sprytu i pogoni za *rent seeking*. Zderegulowane i zliberalizowane gospodarki krajowe podlegają coraz silniejszemu oddziaływaniu globalnych rynków i innowacji finansowych zorientowanych na manipulowanie sferą emocjonalną psychiki zgodnie z interesami rynków finansowych i upowszechnianie zachowań hazardowych<sup>5</sup>.

Wobec prawdopodobieństwa, że po okresie największych zaburzeń związanych z ostatnim kryzysem – będącym w dużym stopniu również

1. A. Toffler, *Zmiana władzy. Wiedza, bogactwo i przemoc u progu XXI stulecia*, Zysk i S-ka, Poznań 2003.
2. Ph. Kotler, J. Caslione, *Chaos. Zarządzanie i marketing w erze turbulencji*, MT Biznes, Warszawa 2009.
3. L. C. Thurow, *Przeszłość kapitalizmu. Jak dzisiejsze siły ekonomiczne kształtują świat jutra*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 1999, s. 22.
4. E. Mączyńska, *Dysfunkcje gospodarki w kontekście ekonomii kryzysu*, „Zeszyty Naukowe”, nr 9, PTE, Kraków 2011, s. 56–57; M. Ratajczak, *Finansyzacja gospodarki*, „Ekonomista”, 2012, nr 3, s. 281–302.
5. M. G. Woźniak, *Od gospodarki „ekonoń” do zintegrowanego rozwoju, poprzez nową edukację ekonomiczną*, referat na IX Kongres Ekonomistów Polskich, [www.kongres.pte.pl](http://www.kongres.pte.pl) [dostęp: 20.11.2013].



wynikiem nieprzestrzegania elementarnych zasad etyki biznesu, naruszania prawa, przede wszystkim niedostatecznej odpowiedzialności sektora finansowego wobec społeczeństwa – powróci presja na kontynuowanie działań służących dalszej finansyzacji, coraz więcej zwolenników ma teza, że obecnie „pieniądz nie tyle jest »dobrym sługą« sfery realnej, co stał się lub staje jej niekoniecznie dobrym panem”<sup>6</sup>.

Ta nowa sytuacja stanowi wyzwanie, zarówno dla nauki, jak i polityki gospodarczej, którym finansyzacja zadała cios, wprowadzając chwiejność i niepewność do sfery realnej, coraz bardziej zależnej od chwiejnych w swej naturze rynków finansowych. Skomplikowała zatem debatę nad pożądanymi formami zapewnienia trwałego, harmonijnego rozwoju, bazującą dotychczas na koncepcji dwóch współregulatorów gospodarki: rynku i państwa, obok których pojawił się trzeci, silny podmiot, zwany rynkami finansowymi, którego działanie skutecznie osłabia pozostałe, powodując przy tym wielkie wynaturzenia podziałowe, polaryzację dochodową i rosnące rozmiary ubóstwa.

Zdaniem Z. Sadowskiego obraz dwubiegunowego świata, w którym na jednym biegunie gromadzą się coraz większe kapitały finansowe, a na drugim nędza i bezrobocie, jest wystarczająco plastyczny, aby dostrzegać absolutną konieczność jego przekształcenia. Zagrożenie społeczne, wynikające z narastających nierówności podziału, ujawniających się z coraz większą siłą, stało się groźniejsze od zagrożenia ekologicznego i wysunęło się na czoło problemów rozwojowych<sup>7</sup>. System gospodarczy, zdominowany przez gigantyczne rynki korporacyjne, blokuje bowiem rozwiązywanie takich globalnych problemów jak: bezrobocie, rosnące nierówności i niepewność jutra, dewastacja środowiska, rabunkowe ogałanie Ziemi z zasobów naturalnych, odbudowa demokracji czy utrata wielu wartości.

Gdy – mimo wieloletnich wysiłków – nie udało się „uzbroić praktyków w uniwersalne formuły pozwalające na takie rozpisanie partytury zachowań, aby dyrygent był zbyteczny” i coraz bogatsza jest lista przykładów

6. M. Ratajczak, *op. cit.*, s. 296–302.

7. Jego stanowisko koresponduje z tezą J. Sachsa, wyartykułowaną w tytule światowego bestselleru, nie bez podstaw przetłumaczonego na dziesiątki języków. Por. I. Sachs, *Koniec z nędzą. Zadanie dla naszego pokolenia*, PWN, Warszawa 2006; Z. Sadowski, *Rozwój gospodarczy i bieda*, referat na IX Kongres Ekonomistów Polskich, [www.kongres.pte.pl](http://www.kongres.pte.pl) [dostęp: 20.10.2013], s. 5.

„rozmijania się elegancko matematycznie dobranych formuł z krnąbrną rzeczywistością”<sup>8</sup>, część ekonomistów krytykuje stary porządek, oparty nierzadko na nieprawidłowych modelach. Wskazuje, że w warunkach, gdy perspektywę, z której jest postrzegany i analizowany świat, w dużym stopniu tworzy system statystyczny i księgowy<sup>9</sup>, a błędy w pomiarze skutkują błędami w statystyce, rośnie ryzyko niewłaściwych decyzji, ponieważ to, co mierzymy, wpływa z kolei na to, co robimy. Złe mierniki wysyłają bowiem złe sygnały i stanowią złe bodźce.

Są jednak ekonomiści, którzy nie boją się krytykować starego porządku, opartego często na nieprawidłowych modelach i liczbach, pokazujący, że „zbyt dużo dokładności może nas oślepić równie skutecznie, jak zbyt wiele niedookreśleń, choćby dlatego, że „twarde» zabija »miękkie«”<sup>10</sup>. T. Sedlacek i D. Orrel, posiłkując się tą metaforą, przestrzegają więc, że to właśnie mit *homo economicus*, oparte na nim i innych uproszczeniach matematyczne modele ekonomiczne są nie tylko bezużyteczne, ale wręcz niebezpieczne. Choć niczego nie są w stanie przewidzieć, dają uczestnikom rynków fałszywe poczucie pewności, które skłania ich do nadmiernego ryzyka<sup>11</sup>. Nie oznacza to, że ekonomiści powinni wyrzec się matematycznych narzędzi. Przeciwnie, powinni sięgnąć nawet po nowe. Muszą jednak być świadomi ich ograniczeń, ponieważ paradoksalnie te wątpliwości mogą sprawić, że pewniejsza – bardziej stabilna – będzie gospodarka. Nie wystarcza też koncentracja na technikach obliczeniowych, na przydatnych „konkretach”, sami ekonomiści podkreślają, że potrzebne jest podejście interdyscyplinarne z uwzględnieniem dorobku historii, antropologii, filozofii, psychologii społecznej, etyki i rzecz jasna historii myśli ekonomicznej<sup>12</sup>.

8. A. M. Zawiślak, *O kwantach, rynkach i ekonomistach. Ikebana zadziwieni i paradoksów*, Poltext, Warszawa 2011, s. 287–298.

9. J. Wilkin, *Dlaczego ekonomia straciła duszę?*, „Biuletyn PTE”, 2014, nr 1.

10. T. Sedlacek, D. Orrel, *Zmierzyć Homo Economicus*, rozmowa z R. Chłupatym, Studio Emka, Warszawa 2012, s. 22–34.

11. Por. R. Galar, *Konflikt naszych czasów: Homo oeconomicus versus Homo sapiens*, [w:] A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.), *Polonia quo vadis?*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2010.

12. G. W. Kołodko, *Ekonomia przyszłości: więcej słów, mniej wzorów*, „Przegląd”, 2013, nr 11, s. 46–47; *idem*, *Kto jest dobrym ekonomistą*, „Rzeczpospolita”, 2014, 3 marca, s. B 11; *idem*, *Nowy Pragmatyzm, czyli ekonomia i polityka dla przyszłości*, referat na IX Kongres Ekonomistów Polskich, [www.kongres.pte.pl](http://www.kongres.pte.pl) [dostęp: 20.10.2013].

Nie brakuje więc głosów, że obecny kryzys finansowy i gospodarczy jest też kryzysem ekonomii, wymagającej istotnych zmian oraz rewizji dominujących wcześniej paradygmatów, że polityka neoliberalna nie radzi sobie z narastającymi sprzecznościami, zarówno w poszczególnych regionach świata, jak i w skali globalnej, że rzeczywistość coraz bardziej „odkleja się od modeli”<sup>13</sup>, a główny „gmach” ekonomii wymaga zasadniczej przebudowy<sup>14</sup>.

W warunkach, gdy obok „ekonomii dobra” funkcjonuje „ekonomia zła”<sup>15</sup>, coraz częściej podkreśla się potrzebę odzyskania przez tę naukę ludzkiej twarzy, stawiane jest nawet pytanie: „dlaczego ekonomia utraciła duszę?”<sup>16</sup>.

Jedną z największych jej ułomności jest patrzenie na rozwój przy użyciu „starych okularów ekonomii”, koncentrujące się na dobrach i usługach rynkowych, których wpływ na dobrobyt może przecież być wątpliwy, natomiast niedoceniając tego, co nie jest wartościowane i wyceniane przez rynek, a jednak ważne dla jednostek i społeczeństw<sup>17</sup>. Zdaniem M. G. Woźniaka swoisty archaizm ekonomii wymaga poszukiwania nowych koncepcji rozwojowych, ponieważ: „ekonomia oparta na nadmiernym redukcjonizmie, indywidualizmie oraz relatywizmie moralnym być może wskazuje rozwiązania wystarczające dla rozwoju »ekonów« poszukujących jedynie korzyści własnych policzalnych w kategoriach rynkowych, ale z pewnością nie jest w stanie dostarczyć rozstrzygnięć sprzyjających całościowemu rozwojowi człowieka”<sup>18</sup>. Sprawia to, że z codziennych interakcji między ludźmi wyparowuje ich wymiar etyczny, zanikają postawy, które A. Smith nazwał „uczuciami moralnymi”, czyli myślenie o rozwoju, który pozwoliłby „żyć pełnią człowieczeństwa”<sup>19</sup>.

13. R. Galar, *Wizja i priorytety Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego Podejście Top-Down*, [www.umwd.dolnyslask.pl](http://www.umwd.dolnyslask.pl), 2012; W. Gasparski, *Czy ekonomiści powinni mieć kodeks etyczny? Postulaty, wątpliwości, argumenty*, Referat na IX Kongres Ekonomistów Polskich pt. „Ekonomia dla przyszłości. Odkrywać naturę i przyczyny zjawisk gospodarczych”, Warszawa 28–29.11.2013, s. 2.

14. J. Godłów-Legiędź, *Współczesna ekonomia. Ku nowemu paradygmatowi*, Academia Oeconomika, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2010.

15. T. Sedlacek, *Ekonomia dobra i zła*, Studio Emka, Warszawa 2012.

16. D. Orrel, *Economyths*, Faber And Faber Ltd., Icon Books 2012; J. Wilkin, *Dlaczego ekonomia straciła duszę?*, „Biuletyn PTE”, 2014, nr 1.

17. R. Galar, *Wizja*, *op. cit.*

18. M. G. Woźniak, *op. cit.*

19. M. Rogaczewska, *Sztuka kooperacji*, „Więź”, 2013, nr 2 (652).

W warunkach, gdy odżywa jeden z żelaznych problemów tzw. zawodności rynku, gdy w przypadku dóbr publicznych traci on skuteczną zdolność regulacyjną, a z ich administrowaniem niekoniecznie radzi sobie państwo, emocjonalne spory koncentrujące się na linii rynek–państwo okazują się wysoce uproszczone. Przekonuje o tym noblistka E. Ostrom<sup>20</sup>, która idąc „pod prąd ekonomii konwencjonalnej”, rzuciła wyzwanie teorii i zmusiła mainstreamową ekonomię do zrewidowania części opinii<sup>21</sup>. Zdaniem D. Bolliera była najwybitniejszą akademiką, która, dzięki żmudnym badaniom terenowym i innowacyjnej pracy teoretycznej, uratowała koncepcję dobra wspólnego i odparła zarzuty G. Hardina o „tragedii wspólnego pastwiska”<sup>22</sup>. Jej badania, dowodzące skuteczności i efektywności systemów zarządzania wspólnotowego, podważają tezę, że jedyną efektywną drogą jest prywatyzacja, i wykazują, że trzeba sięgać do znacznie bogatszej regulacyjnej struktury instytucjonalnej decydującej o rozwoju, ponieważ instytucja kooperacji wspólnot lokalnych może nierzadko świetnie rozwiązywać część problemów<sup>23</sup>.

Z szerokiej perspektywy instytucjonalnej wynika konieczność doskonalenia jej matrycy, w tym ustroju polityczno-prawnego, a zwłaszcza systemu rozdziału władzy, ograniczania liczby aktów prawnych, realizacji programów edukacyjnych. Ekonomia instytucjonalna uświadamia równocześnie, że realizacja programów reform jest niezwykle trudna. Jeden z paradoksów polega na tym, że z teorii wyboru publicznego oraz teorii praw własności wynika konieczność ograniczania roli państwa w gospodarce, natomiast z teorii zmiany społecznej D. Northa, że tworzenie nowej matrycy instytucjonalnej wymaga aktywnej jego interwencji, zwłaszcza w warunkach przewagi konkurencyjnej krajów rozwiniętych i historycznych uwarunkowań procesów gospodarczych (*path dependence*). Zdaniem J. Godłów-Legiędź największa trudność polega

20. E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.

21. P. Aleksandrowicz, *Pod prąd ekonomii konwencjonalnej*, [www.obserwatorfinansowy.pl](http://www.obserwatorfinansowy.pl) [dostęp: 13.09.2014].

22. D. Bollier, *The Commons as a New/Old Paradigm for Governance*, Commons Strategies Group for American Academy in Berlin, 4 grudnia 2012, [www.scribd.com/doc/118637397/Dobro-wspolne-jako-nowy-paradygmat](http://www.scribd.com/doc/118637397/Dobro-wspolne-jako-nowy-paradygmat) [dostęp: 28.08.2014].

23. A. Noga, *Bogactwo instytucjonalne gospodarki*, Nobel w ekonomii 2009, [www.adam-noga.pl](http://www.adam-noga.pl) [dostęp: 12.08.2014].

jednak na tym, że zadanie reformowania społeczeństwa powierzane jest agendom państwowym, które same muszą być reformowane. Dlatego w tym procesie zmian szczególna rola powinna przypadać ekonomistom<sup>24</sup>.

Rozczarowanie ekonomią wynika jednak przede wszystkim z przeświadczenia, że prawdziwym testem każdej dyscypliny jest nie tylko jej zdolność do diagnozy realnych procesów, lecz do wypracowywania na tym gruncie prognoz i rekomendacji<sup>25</sup>. Tymczasem w warunkach coraz większych obszarów niepewności, rozchwianych trendów współczesności, należy liczyć się nie tylko z koniecznością podejmowania znacznie trudniejszych wyborów, z ryzykiem chybionych celów, ale też błędnych wizji przyszłości.

Powszechna świadomość znaczenia wiedzy, zarówno jako istotnego składnika kompetencji twórczych, jak i kapitału, którym należy efektywnie gospodarować, nie oznacza jej łatwego zastosowania, zwłaszcza w warunkach, gdy – zdaniem G. Drydena – nowe możliwości komunikowania pozwalają łączyć się w sieci każdemu z każdym i gdy zalewają nas kolejne fale rewolucji konwergencyjnej, wynikającej z rosnącej synergii między jej dynamicznie zmieniającymi się składowymi, m.in.: rewolucją kwantową, cyfrową, biomolekularną<sup>26</sup>. Rysuje się zatem pilna potrzeba poszukiwania odpowiedzi na pytanie: „co zrobić, aby społeczeństwo i gospodarka wiedzy, a jeszcze lepiej społeczeństwo i gospodarka mądrości, przestały być jedynie miłym dla ucha banalnym sloganem, słowem–kluczem i pustą deklaracją?”.

Wobec coraz bardziej ujawniającej się dychotomii wiedzy i mądrości oraz niedostatków kultury myślenia strategicznego, postuluje się potrzebę przekształcenia gospodarki opartej na wiedzy w „gospodarkę opartą na mądrości”<sup>27</sup>. Takie stanowiska nie deprecjonują, rzecz jasna, rangi gospodarki wiedzy, eksponują jednak potrzebę jej modyfikacji. Budowanie społeczeństwa

24. J. Godłów-Legiędź, *op. cit.*, s. 164–165.

25. A. Kargul, *Ekonomia jako nauka w świetle światowych przemian społeczno-gospodarczych*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie”, 2012, nr 3, s. 17.

26. M. Duczkowska-Piasecka, *Zarządzanie strategiczne wobec nowych wyzwań*, [w:] M. Duczkowska-Piasecka (red.), *Model biznesu. Nowe myślenie strategiczne*, Difin, Warszawa 2013, s. 7–8.

27. A. Kukliński, *Od gospodarki opartej na wiedzy do gospodarki opartej na mądrości*, „Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego”, Wydanie specjalne: *Polska myśl strategiczna – na spotkanie z enigmą XXI wieku*, 2 (52), s. 65–68; E. Mączyńska, *Dysfunkcje gospodarki w kontekście ekonomii kryzysu*, „Zeszyty Naukowe”, nr 9, PTE, Kraków 2011, s. 43–70.

wiedzy oraz funkcjonowanie organizacji opartych na wiedzy nie jest przecież celem samym w sobie.

Konieczna staje się więc weryfikacja dotychczasowych kluczowych kompetencji, ich „przeprogramowanie”, poszukiwanie systemu wczesnego ostrzegania, zarządzania ryzykiem, nowych czynników sukcesu oraz scenariuszy przyszłości<sup>28</sup>.

Przy zagubieniu w teraźniejszości, w warunkach, gdy pewna okazuje się tylko niepewność<sup>29</sup>, a rzeczywistość – zdaniem R. Galara – nie zachowuje się zgodnie z oczekiwaniami planistów i zaskakuje ich w trudny do wybaczenia sposób<sup>30</sup>, stratedzy znajdują się na rozdrożu. Mają zatem prawo stawiać pytania o potrzebę i sens planowania strategicznego, między innymi o praktyczne możliwości zarządzania odleglejszą przyszłością, gdy nauka nie daje jednoznacznej wykładni i recept.

Problemy związane z formułowaniem i wdrażaniem strategii rozwoju w różnych sferach i skalach przestrzennych nie stanowią *novum*, są przecież od lat przedmiotem zainteresowania coraz większej liczby dyscyplin naukowych, od teorii organizacji i zarządzania, przez ekonomię, do socjologii i psychologii. Stanowiły też integralną część wszystkich krakowskich debat, w trakcie których ujawniane były niedostatki dotychczasowych praktyk i poszukiwane recepty na uzdrowienie myślenia strategicznego, nie tylko na polskiej scenie. Dlatego podejmując ponownie temat, wprowadzając z nieco innej perspektywy, trudno byłoby pominąć przynajmniej część ciągle aktualnych tez o potrzebie renesansu nie tylko polskiej, lecz i europejskiej myśli strategicznej, oraz pytań, od których nie da się uciec.

W opiniach uczestników VII Konferencji Krakowskiej przewijały się głosy, że istnieją przecież uwarunkowania, które źle oceniliśmy, i wyzwania, o których wcześniej nie pomyśleliśmy<sup>31</sup>. W trakcie debat VII Konferencji

28. J. Szomburg, *Wielkie przewartościowanie*, „Rzeczpospolita”, 2012 [dostęp: 16.07.2012]; J. Szomburg (red.), *Kompetencje dla rozwoju. Głos polskich think tanków*, Wolność i Solidarność nr 37, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2011.

29. W. Morawski (red.), *Powiązania zewnętrzne. Modernizacja Polski*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 28; A. Kargul, *op. cit.*, s. 14.

30. R. Galar, *Transformacja Europy w perspektywie adaptacyjnej – rozkwit i upadek kultury eksperymentu*, [w:] A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2011.

31. T. Markowski, *Kluczowe wyzwania*, „Tygodnik Powszechny”, 2013, nr 26 (3338), dodatek specjalny.

Krakowskiej nie milkły głosy o potrzebie lepszego planowania, silnej strategii, respektowania fundamentalnej zasady widzenia wymiernych wyników, odpowiedniej programowej struktury przekładalnej na konkretne działania i mechanizmy finansowania, o potrzebie nie tylko próby odpowiedzi na pytanie: „dokąd zmierzać?”, ale przede wszystkim: „jak osiągnąć nakreśloną wizję?”. Formułowane były i opinie podzielane przez autorkę, że, mimo tylu dokumentów, w Polsce obecnie takiej wizji rozwojowej nadal nie mamy. Co więcej, od kilku lat skutecznie ją „wyręcza” wizja wykorzystania funduszy UE, grożąca wpadnięciem w pułapkę dość łatwych inwestycji. Zgłaszane też były obawy, co będzie, gdy po okresie tak wyraźnego wsparcia finansowego, zabraknie środków, czyli unijnej „kroplówki”.

Z perspektywy niniejszego opracowania jeszcze ważniejsze wydają się pytania:

- co będzie, gdy środki te zostaną niewłaściwie zagospodarowane?
- czy czasem obecny stan nie będzie źródłem przyszłego zniewolenia?

Nie chodzi wyłącznie o odnoszenie tych pytań do polskich doświadczeń w zakresie planowania i zarządzania strategicznego, do hierarchicznego zestawu zintegrowanych strategii, zatwierdzonych i obecnie wdrażanych, do zapisów „nowej generacji” dokumentów strategicznych na poziomie centralnym oraz regionalnym, do systemu zarządzania rozwojem, nazwanego, choć jednak chyba dalece na wyrost, nowym porządkiem strategicznym Polski. Tradycją Konferencji Krakowskich jest przecież koncentrowanie się na zagadnieniach obejmujących nie tylko wymiar krajowy i regionalny, lecz międzynarodowy i globalny, a współczesny deficyt myślenia strategicznego oraz trudności i niedostatki planowania strategicznego nie stanowią przecież wyłącznie polskiej domeny.

Doświadczenia „reanimowanej” strategii lizbońskiej są tego najlepszym dowodem, podobnie jak niedostatki innych dokumentów strategicznych UE. Dlatego Komisja Wspólnot Europejskich w wielu dokumentach podkreśla, że nigdy wcześniej potrzeba zmiany modeli konsumpcji i produkcji na bardziej zrównoważone nie była tak pilna jak obecnie, gdy tylko ogólnosiwiatowa presja na zwiększenie efektywności wykorzystywania zasobów oraz wysiłki zmierzające do bardziej zrównoważonego rozwoju mogą stać

się ważnym źródłem innowacji oraz istotnym czynnikiem zwiększającym konkurencyjność.

Nie są pozbawione ułomności także strategie międzynarodowych organizacji, w tym Banku Światowego, nierzadko narzucające krajom rozwijającym się rozwiązania, które byłyby nie do zaakceptowania w świecie Zachodu, zawierające działania ograniczające prawa własności oraz indywidualną wolność obywateli tych krajów<sup>32</sup>. W tym kontekście niebywale ważna okazuje się obecna krytyka konsensusu waszyngtońskiego i coraz większe przekonanie, że instytucje sprawdzone na Zachodzie nie muszą być najlepszym rozwiązaniem dla innych krajów i regionów. Kreowany biurokratycznie konwergencyjny model spójności społeczno-ekonomicznej, oznaczający w praktyce kontynuację podporządkowania polityki rozwojowej i społecznej standardom wywiedzionym z potrzeb gospodarki przemysłowej, epoki keynesowskiego interwencjonizmu i spocjaldemokratycznego państwa dobrobytu, jest przecież obciążony nadmiernymi kosztami transakcyjnymi<sup>33</sup>.

Jakkolwiek pozytywnie należy ocenić ograniczenie liczby obowiązujących w Polsce strategii i programów, ich aktualizację, coraz większe powiązanie z *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*<sup>34</sup>, dotyczącą efektywnego wykorzystania przestrzeni i jej zróżnicowanych potencjałów rozwojowych oraz z długookresową strategią *Polska 2030*<sup>35</sup> (DSRK), najszerszym i najbardziej ogólnym dokumentem, uznawanym przez jego twórców za drogowskaz „trzeciej fali nowoczesności” i podstawę owej „nowej generacji”, to jednak wspomnianego „porządku strategicznego” nadal nie mamy. Opracowanie strategii o takiej nazwie i zadeklarowanie w nich zintegrowanego zarządzania nie ma przecież magicznej siły i „nie czyni wiosny”. Nowa generacja strategii nie ustrzegła się bowiem części starych wad i „grzechów”, a odnotowany

32. Doskonale pokazuje to w swoich pracach W. Easterly, wieloletni ekspert Banku Światowego. Por. W. Easterly, *Brzemie białego człowieka*, PWN, Warszawa 2008; *idem*, *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor*, Basic Books, New York 2013.

33. M. G. Woźniak, *op. cit.*

34. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030)*, załącznik do Uchwały Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r., Monitor Polski z 27 kwietnia 2012 r. (poz. 252), monitorpolski.gov.pl [dostęp: 29.06.2014].

35. *Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, 2013, Załącznik do uchwały nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. (poz. 121), Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji Warszawa.



niewątpliwy postęp na tym polu nadal jest niewystarczający. Podobnie jak niewystarczająca jest spójność różnych dokumentów.

Jest zatem odpowiednia pora i pilna potrzeba, aby dyskutować z jednej strony o treści przewidywanych zmian, z drugiej strony o równie istotnych, a może i ważniejszych rozwiązaniach instytucjonalnych. W tych warunkach za profesorem A. Kuklińskim, inspiratorem, prekursorem i nestorem nie tylko Krakowskich Konferencji, lecz i Forum Polskiej Myśli Strategicznej, godzi się kolejny już raz zapytać: „*Quo vadis Polonia?*”, „*Quo vadis Europa?*”<sup>36</sup>. Nie straciło na aktualności pytanie R. Galar: „Idziesz Polsko dokądś, czy się pogubiłaś?”<sup>37</sup>.

Tegoroczny jubileusz niemal w naturalny sposób kieruje myśli ku przyszłości i skłania kolejny już raz do refleksji nad planowaniem strategicznym, będącym przecież dzieckiem i produktem odzyskanej wolności. Skoro zatem jubilatka – wolność – osiągnęła i przekroczyła wiek dojrzałości, trudno byłoby uciec od pytań dotyczących jakości przywództwa i zarządzania strategicznego oraz powiązań między wyborami strategicznymi a wolnością i zniewoleniem.

Godzi się także stawiać za A. Kuklińskim pytanie o to, czy w XXI wieku wolność, będącą zagadnieniem z najwyższej półki, można uratować. Czy w nowym porządku, gdy daje znać o sobie ujawniająca się już w ubiegłej dekadzie bariera strukturalna współczesnej coraz bardziej zglobalizowanej gospodarki<sup>38</sup>, nie zostanie ona wyparta przez narzucone rozwiązania, przez siłę sektora finansowego?

Wprawdzie wiadomo, że jednoznaczna odpowiedź na dość kontrowersyjne tytułowe pytanie nie jest przecież możliwa, w warunkach, gdy obie kategorie są wyjątkowo „pojemne”, można i trzeba ujmować je wielopłaszczyznowo, a granica między wolnością i zniewoleniem nie jest przecież ostra i rodzi kolejne pytania: „jaka i czyja wolność?”, „jakie i czyje zniewolenie?”, to jednak

---

36. A. Kukliński, *Polonia quo vadis? Problematyka Trzeciej Konferencji Krakowskiej*, [w:] A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.), *Polonia quo vadis?*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2010, s. 27–37.

37. R. Galar, *Post Scriptum, Polska, ale jaka?*, op. cit.

38. G. W. Kołodko, *Tygrys z ludzką twarzą*, TNOiK, Toruń 2002, s. 14.

takim tytułem nawiązuje do kongresowego referatu J. Wilkina – *Ekonomia wolności i ekonomia zniewolenia*<sup>39</sup>.

Bardziej zasadne i bliższe intencji autorki byłoby jednak pytanie: „kiedy, w jakich warunkach, wybory strategiczne służyć mogą wolności, a kiedy mogą być źródłem zniewolenia?”. Takie pytanie stanowi osnowę niniejszej refleksji.

Obok wymienionych już pytań należy postawić jeszcze inne, bardziej kontrowersyjne, nie pozbawione jednak podstaw:

- czy i kiedy same strategie mogą być źródłem zniewolenia?
- kiedy, w jakich warunkach, zniewolenie strategią się opłaca?

## Literatura:

- Aleksandrowicz P., *Pod prąd ekonomii konwencjonalnej*,  
www.obserwatorfinansowy.pl [dostęp: 13.09.2014].
- Bukowski M., Szpor A., Śniegocki A., *Potencjał i bariery polskiej innowacyjności*,  
Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2012.
- Bukowski M., Szpor A., Śniegocki A., *Drzemiący tygrys, spętany orzeł. Dylematy polskiej debaty o polityce innowacyjnej*, Instytut Badań Strukturalnych,  
Warszawa 2012.
- Duczowska-Piasecka M., *Zarządzanie strategiczne wobec nowych wyzwań*, [w:]  
M. Duczowska-Piasecka (red.), *Model biznesu. Nowe myślenie strategiczne*,  
Difin, Warszawa 2013.
- Easterly W., *Brzemień białego człowieka*, PWN, Warszawa 2008.
- Easterly W., *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor*, Basic Books, New York 2013.
- Felber Ch., *Gospodarka Dobra Wspólnego. Model ekonomii przyszłości*, Wydawnictwo Biały Wiatr, Rzeszów 2014.

---

39. J. Wilkin, *Ekonomia wolności i ekonomia zniewolenia. Kiedy ekonomia sprzyja poszerzaniu ludzkiej wolności a kiedy ją ogranicza*, Referat na IX Kongres Ekonomistów Polskich pt. „Ekonomia dla przyszłości. Odkrywać naturę i przyczyny zjawisk gospodarczych”, Warszawa 28–29.11.2013 roku, www.kongres.pte.pl [dostęp: 20.12.2013].

- Galar R., *Konflikt naszych czasów: Homo oeconomicus versus Homo sapiens*, [w:] A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.), *Polonia quo vadis?*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2010.
- Galar R., *Post Scriptum, Polska, ale jaka?*, [w:] A. Kukliński, *Rola Projektu Polonia Quo Vadis? w rozwoju Programu Regio Futures*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.
- Galar R., *Transformacja Europy w perspektywie adaptacyjnej – rozkwit i upadek kultury eksperymentu*, [w:] A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2011.
- Galar R., *Wizja i priorytety Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego Podejście Top-Down*, [www.umwd.dolnyslask.pl](http://www.umwd.dolnyslask.pl), 2012.
- Gasparski W., *Czy ekonomiści powinni mieć kodeks etyczny? Postulaty, wątpliwości, argumenty*, Referat na IX Kongres Ekonomistów Polskich pt. „Ekonomia dla przyszłości. Odkrywać naturę i przyczyny zjawisk gospodarczych”, Warszawa 28–29.11.2013, s. 2.
- Godłów-Legiędź J., *Współczesna ekonomia. Ku nowemu paradygmatowi*, Academia Oeconomika, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2010.
- Górniak J., *Motory i hamulce przyszłego rozwoju społeczno-gospodarczego Polski: innowacje czy zastój?*
- Hausner J., *Nie wystarczy usuwać bariery, trzeba pomagać rosnać*, wywiad przeprowadzony przez A. Fandrejewską, „Obserwator Finansowy”, [www.obserwatorfinansowy.pl](http://www.obserwatorfinansowy.pl), 2013.
- Kargul A., *Ekonomia jako nauka w świetle światowych przemian społeczno-gospodarczych*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie”, 2012, nr 3, s. 14–26.
- Kołodko G. W., *Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna przyszłości*, Wydawnictwo Prószyński i S-ka, Warszawa 2013.
- Kołodko G. W., *Ekonomia przyszłości: więcej słów, mniej wzorów*, „Przegląd”, 2013, nr 11, s. 46–47.
- Kołodko G. W., *Kto jest dobrym ekonomistą*, „Rzeczpospolita”, 2014, 3 marca, s. B 11.

- Kołodko G. W., *Nowy Pragmatyzm, czyli ekonomia i polityka dla przyszłości*, referat na IX Kongres Ekonomistów Polskich, [www.kongres.pte.pl](http://www.kongres.pte.pl) [dostęp: 20.10.2013].
- Kołodko G. W., *Tygrys z ludzką twarzą*, TNOiK, Toruń 2002.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030)*, załącznik do Uchwały Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r., Monitor Polski z 27 kwietnia 2012 r. (poz. 252), [monitorpolski.gov.pl](http://monitorpolski.gov.pl) [dostęp: 29.06.2014].
- Kotler Ph., Caslione J. A., *Chaos. Zarządzanie i marketing w erze turbulencji*, MT Biznes, Warszawa 2009.
- Krzemińska W., *Nowe technologie komunikacyjne: wolność czy zniewolenie?*, Biblioteka Wszechnicy DSW, Wrocław 2007.
- Kukliński A., *Od gospodarki opartej na wiedzy do gospodarki opartej na mądrości*, „Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego”, Wydanie specjalne: *Polska myśl strategiczna – na spotkanie z enigmą XXI wieku*, 2 (52), s. 65–68.
- Kukliński A., *Polonia quo vadis? Problematyka Trzeciej Konferencji Krakowskiej*, [w:] A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.), *Polonia quo vadis?*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2010, s. 27–37.
- Łętowska E., Woleński J., *Czy prawo zatruwa wolność?*, „Przegląd Filozoficzny”, Nowa Seria R. 22:2013, Nr 3 (87).
- Markowski T., *Kluczowe wyzwania*, „Tygodnik Powszechny”, 2013, nr 26 (3338), dodatek specjalny.
- Markowski T., *Uwarunkowania i wyzwania dla budowy nowego modelu publicznej interwencji na rzecz trwałego rozwoju regionów Polski po roku 2020*, [w:] A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Polska w Europie wielu prędkości*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Tom VI, Kraków 2013.
- Mączyńska E., *Ekonomia a przełom cywilizacyjny. Pytania otwarte*, „Studia Ekonomiczne”, 2009, nr 3–4, s. 137–156.
- Mączyńska E., *Dysfunkcje gospodarki w kontekście ekonomii kryzysu*, „Zeszyty Naukowe”, nr 9, PTE, Kraków 2011, s. 43–70.

- Mączyńska E., *Ekonomia w warunkach gospodarki nietrwałości*, „Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego”, Wydanie specjalne: *Polska myśl strategiczna – na spotkanie z enigmą XXI wieku*, nr 2 (52).
- Mączyńska E., *Nie ma jedynie słusznych teorii ekonomii*,  
[www.obserwatorfinansowy.pl](http://www.obserwatorfinansowy.pl).
- Mączyńska E., *Planowanie zintegrowane: interdyscyplinarne i holistyczne*, „Urbanista”, 2008, nr 3 (63), s. 10–12.
- Morawski W. (red.), *Powiązania zewnętrzne. Modernizacja Polski*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- Noga A., *Bogactwo instytucjonalne gospodarki*, Nobel w ekonomii 2009,  
[www.adam-noga.pl](http://www.adam-noga.pl).
- Orrel D., *Economyths*, Faber And Faber Ltd., Icon Books 2012.
- Ostrom E., *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
- Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, Załącznik do uchwały nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. (poz. 121), Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013.
- Ratajczak M., *Ekonomia i edukacja ekonomiczna w dobie finansyzacji gospodarki*, referat na IX Kongres Ekonomistów Polskich, [www.kongres.pte.pl](http://www.kongres.pte.pl) [dostęp: 20.10.2013].
- Ratajczak M., *Finansyzacja gospodarki*, „Ekonomista”, 2012, nr 3, s. 281–302.
- Rogaczewska M., *Sztuka kooperacji*, „Więź”, 2013, nr 2 (652).
- Sachs I., *Koniec z nędzą. Zadanie dla następnego pokolenia*, PWN, Warszawa 2006.
- Sadowski Z., *Rozwój gospodarczy i bieda*, referat na IX Kongres Ekonomistów Polskich, [www.kongres.pte.pl](http://www.kongres.pte.pl) [dostęp: 20.10.2013].
- Sedlacek T., *Ekonomia dobra i zła*, Studio Emka, Warszawa 2012.
- Sedlacek T., Orrel D., Chłupaty R., *Zmierzch Homo Economicus*, Studio Emka, Warszawa 2012.
- Sen A., *Rozwój i wolność*, tłum. Jerzy Łoziński, Wydawnictwo Zysk i S-ka, seria „Antropos”, Poznań 2002, s. 372,

- Słodowa-Helpa M., *Rozwój zintegrowany. Warunki, wymiary, wyzwania*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2013.
- Stiglitz J. E., Sen A., Fitoussi J. P., *Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza*, PTE, Warszawa 2013.
- Thurow L. C., *Przyszłość kapitalizmu. Jak dzisiejsze siły ekonomiczne kształtują świat jutra*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 1999.
- Toffler A., *Zmiana władzy. Wiedza, bogactwo i przemoc u progu XXI stulecia*, Zysk i S-ka, Poznań 2003.
- Wielowieyski A., Szansa „złotej dekady”, „Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego”, Wydanie specjalne: *Polska myśl strategiczna – na spotkanie z enigmą XXI wieku*, 2011, nr 2 (52).
- Wilkin J., Czy współczesna ekonomia jest instrukcją obsługi mechanizmu gospodarczego? Na marginesie artykułu S. Małeckiego-Tepichta, „Ekonomista”, 2012, nr 3.
- Wilkin J., *Dlaczego ekonomia straciła duszę?*, „Biuletyn PTE”, 2014, nr 1.
- Wilkin J., *Ekonomia wolności i ekonomia zniewolenia. Kiedy ekonomia sprzyja poszerzaniu ludzkiej wolności a kiedy ją ogranicza*, Referat na IX Kongres Ekonomistów Polskich pt. „Ekonomia dla przyszłości. Odkrywać naturę i przyczyny zjawisk gospodarczych”, Warszawa 28–29.11.2013 roku, [www.kongres.pte.pl](http://www.kongres.pte.pl) [dostęp: 20.12.2013].
- Wilkin J., *Kategoria jakości rządzenia w naukach społecznych – zagadnienia metodologiczne*, [w:] J. Wilkin (red.), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją zbadać, monitorować i poprawiać?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013, s. 19–38, 413.
- Woźniak M. G., *Od gospodarki „ekonów” do zintegrowanego rozwoju, poprzez nową edukację ekonomiczną*, referat na IX Kongres Ekonomistów Polskich, [www.kongres.pte.pl](http://www.kongres.pte.pl) [dostęp: 20.10.2013].
- Zawiślak A. M., *O kwantach, rynkach i ekonomistach. Ikebana zadziwień i paradoksów*, Poltext, Warszawa 2011.
- Żuber P., *Środki UE jako koło zamachowe rozwoju regionalnego czy hamulec zmian? Dylematy u progu nowej perspektywy*, [w:] A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Polska w Europie wielu prędkości*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Tom VI, Kraków 2013.



DR MAREK SZCZEPAŃSKI

*Bank Gospodarstwa Krajowego  
Dyrektor Zarządzający*

---

## CZY POLSKIE SAMORZĄDY SĄ GOTOWE NA ZMIANĘ MODELU FINANSOWANIA W POLITYCE SPÓJNOŚCI? WNIOSKI Z PRAKTYKI

### Wprowadzenie

Zdecydowana większość środków UE przyznanych Polsce w ramach polityki spójności była dotychczas wykorzystywana w formie dotacji. Jedynie ok. 4 mld zł (tj. mniej niż 1,5 proc. środków polityki spójności na lata 2007–2013) zostało wykorzystane w formie instrumentów finansowych (inaczej: instrumentów inżynierii finansowej lub instrumentów zwrotnych) – głównie pożyczek, poręczeń i wkładów kapitałowych.

Głównymi odbiorcami tych środków były mikro-, małe i średnie firmy oraz osoby rozpoczynające działalność gospodarczą. Samorządy terytorialne mogły korzystać z instrumentów finansowych jedynie w ramach pięciu regionalnych programów operacyjnych, w których zostało uruchomione finansowanie projektów miejskich w ramach tzw. inicjatywy JESSICA

(ang. *Joint European Support for Sustainable Investment In City Areas* – Wspólne Europejskie Wsparcie na Rzecz Trwałych Inwestycji na Obszarach Miejskich)<sup>1</sup>. JESSICA stanowiła jednak ofertę dla szerokiej grupy potencjalnych odbiorców (inwestorów) – samorządy i spółki komunalne konkurowały o finansowanie m.in. z inwestorami prywatnymi.

Akty prawne regulujące politykę spójności w latach 2014–2020, w tym podstawowy akt prawny (tzw. rozporządzenie ogólne<sup>2</sup>) UE rozszerzają możliwość wykorzystywania instrumentów finansowych – między innymi nie ma już ograniczeń przedmiotowych do ich stosowania (w okresie 2007–2013 instrumenty inżynierii finansowej mogły być stosowane co do zasady w trzech obszarach: finansowania małych i średnich przedsiębiorstw, efektywności energetycznej oraz rozwoju miast). Do szerszego niż dotychczas stosowania instrumentów finansowych zachęcają zarówno Komisja Europejska (KE), jak i Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. Prawdopodobnie w znacznej części regionalnych programów operacyjnych (RPO) na lata 2014–2020 zostaną wykorzystane instrumenty finansowe, w tym w obszarach interesujących samorządy lokalne<sup>3</sup>.

Zasadne jest zatem pytanie, czy polskie samorządy oraz spółki komunalne są gotowe do zmiany modelu finansowania projektów rozwojowych ze środków unijnych – tj. czy są skłonne korzystać z instrumentów zwrotnych zamiast z dotacji. Próba odpowiedzi na to pytanie została podjęta na podstawie wniosków z wdrażania inicjatywy JESSICA przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) w latach 2010–2014.

- 
1. Warto odnotować, że nazwa JESSICA nie pojawia się w żadnym unijnym akcie prawnym – jest to wyłącznie nazwa marketingowa, podobnie jak inne tzw. *J-babies*: JEREMIE, JASPERS czy JASMINE.
  2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 347/320).
  3. Skala i zakres wykorzystania środków RPO 2014–2020 w formie instrumentów finansowych znana będzie zapewne dopiero na przełomie 2014 i 2015 roku – po zakończeniu negocjacji programów z KE oraz przeprowadzeniu odpowiednich analiz *ex-ante* wymaganych przez ww. Rozporządzenie nr 1303/2013.



## Inicjatywa JESSICA w Polsce

Podstawą formalną do finansowania zwrotnego projektów miejskich w perspektywie finansowej 2007–2013 jest art. 44 rozporządzenia 1083/2006<sup>4</sup> oraz zapisy kilku rozporządzeń wykonawczych. Praktyka pierwszego okresu korzystania z instrumentów finansowych na podstawie tych aktów prawnych (w tym przede wszystkim pojawiające się wątpliwości interpretacyjne) wymusiły na Komisji Europejskiej wydanie dodatkowych wytycznych – not – Komitetu Koordynującego Fundusze przy KE – COCOF (ang. *Coordination Committee of the Funds*)<sup>5</sup>.

Jak wspomniano, z możliwości określonej w art. 44 rozporządzenia 1083/2006 skorzystały władze pięciu województw samorządowych, które przeznaczyły na ten cel ok. 1 mld zł. Władze tych regionów wybrały taki sam wariant implementacyjny: korzystając z możliwości określonej we wspomnianym akcie prawnym zawarły umowy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI), działającym jako tzw. menadżer funduszu powierniczego (ang. *Holding Fund*). Rolą EBI było wybranie w konkurencyjnej procedurze instytucji finansowych pełniących funkcję Funduszu Rozwoju Obszarów Miejskich (FROM, ang. *Urban Development Fund*). Z kolei zadaniem FROM była identyfikacja projektów miejskich kwalifikujących się do finansowania w ramach danego RPO, ocena wniosków o finansowanie oraz udzielenie i obsługa przyznanych pożyczek.

Należy podkreślić, że pożyczki nie były jedyną formą finansowania projektów miejskich przewidzianą w rozporządzeniu 1083/2006 – mogły to być również poręczenia oraz wkłady kapitałowe. Ze względu jednak na małe zainteresowanie inwestorów poręczeniami oraz brak krajowych przepisów

---

4. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 210/25).

5. Pierwsza nota COCOF została przyjęta w lipcu 2007 roku i miała osiem stron; najnowsza, czwarta już wersja, ma 54 strony.

regulujących inwestowanie w formie wkładów kapitałowych<sup>6</sup>, te formy finansowania nie były w Polsce stosowane.

Zakresy tematyczne możliwych do finansowania w ramach JESSICA projektów zostały określone przez władze województw (Tabela 1.), zawsze jednak projekty te musiały być zlokalizowane na terenie miast. Warunkiem finansowania projektu miejskiego (zgodnie z art. 44 rozporządzenia 1083/2006) była zgodność z właściwym *zintegrowanym planem na rzecz rozwoju obszarów miejskich* – najczęściej był to przyjmowany przez władze miasta lokalny program rewitalizacji<sup>7</sup>.

Władze województw w różnorodny sposób podeszły do podziału środków RPO przeznaczonych na inicjatywę JESSICA – był stosowany zarówno podział terytorialny (np. w województwie pomorskim wydzielono pulę środków na finansowanie projektów z terenu czterech miast na prawach powiatu), jak i tematyczny (na Mazowszu). W konsekwencji na terenie jednego województwa mogły funkcjonować dwa FROM.

Tabela 1. Inicjatywa JESSICA w Polsce

Województwo	Alokacja z RPO (w mln euro)	Bank pełniący rolę FROM	Możliwy zakres tematyczny finansowanych inwestycji	Podział środków RPO przeznaczonych na JESSICA
wielkopolskie	67	BGK	rewitalizacja	brak
zachodniopomorskie	33	BOŚ S.A. BZ WBK S.A	rewitalizacja	geograficzny

6. Podstawą do udzielania pomocy publicznej przez FROM były: Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 21 grudnia 2010 roku w sprawie udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej przez fundusze rozwoju obszarów miejskich w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz. U. Nr 254, poz. 1709), z 2010 roku w sprawie udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej (rozporządzenie wygasło z dniem 30 czerwca 2014 roku, a jego wznowienie nastąpi zapewne dopiero na przełomie września i października 2014 roku) oraz Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 26 listopada 2013 roku w sprawie udzielania pomocy *de minimis* przez fundusze rozwoju obszarów miejskich w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz. U. z 9.12.2013 r., poz. 1471).

7. Plany mogły mieć różne nazwy, np. dla inwestycji z zakresu efektywności energetycznej były to gminne plany rozwoju energetyki.

pomorskie	57	BGK BOŚ S.A.	rewitalizacja, termomoderni- zacja, transport- miejski itp.	geograficzny
śląskie	60	BOŚ S.A.	rewitalizacja	brak
mazowieckie	40	BGK	rewitalizacja, efektywność energetyczna, klastry	tematyczny

Wszystkie trzy banki pełniące funkcję FROM oferowały inwestorom jedynie finansowanie dłużne – preferencyjne pożyczki, z tym że oferty banków pełniących tę funkcję były zróżnicowane (Tabela 2.).

BGK w celu określania wysokości oprocentowania pożyczki stosował tzw. wskaźnik społeczny – opracowany w Banku miernik określający siłę oddziaływań społecznych projektu w sferach: gospodarczej, społecznej, przestrzennej i środowiskowej. Im wyższy wskaźnik społeczny wyliczony dla projektu, tym niższe było oprocentowanie pożyczki.

**Tabela 2.** Porównanie ofert banków pełniących rolę FROM

FROM	Maksymalny okres kredytowania (w latach)	Oprocentowanie pożyczki	Maksymalna karencja (w miesiącach)
BGK	20	stopa referencyjna NBP pomniejszona o tzw. wskaźnik społeczny (od 0 do 80 proc.)	48
BZ WBK S.A.	20	zmiennie oparte o WIBOR	48
BOŚ S.A.	15	WIBOR3M – 2 proc. (jednak nie mniej niż 1 proc. p.a.)	24

We wszystkich przypadkach inwestor nie ponosił żadnych opłat i prowizji z tytułu uzyskania pożyczki. Miał także możliwość uzyskania w banku pełniącym funkcję FROM dodatkowego finansowania na warunkach rynkowych.

Zgodnie z warunkami określonymi przez EBI, decyzja o przyznaniu finansowania dla projektu miejskiego musiała być poprzedzona analogicznymi analizami jak w przypadku działalności własnej (tj. komercyjnej) banków pełniących funkcję FROM. Wnioski podlegały zatem ocenie nie tylko z punktu widzenia zgodności z celami poszczególnych RPO, ale także ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 roku Prawo bankowe (Dz. U. 1997 nr 140 poz. 939 z późn. zm.). Oznaczało to, że każdy inwestor ubiegający się o pożyczkę musiał wykazać opłacalność projektu z punktu widzenia wygenerowania środków na spłatę pożyczki lub możliwość spłaty pożyczki z innych przychodów.

Dodatkową barierą, niewystępującą zwykle w przypadku finansowania komercyjnego, był wymóg wydatkowania środków unijnych do końca 2015 roku – w przypadku JESSICA do tego terminu muszą zostać wypłacone inwestorom wszystkie udzielone pożyczki. Tym samym część projektów, z uwagi na brak możliwości wydatkowania środków w wyznaczonych terminach, nie mogła być finansowana.

Łącznie banki działające jako FROM finansują 129 projektów miejskich (dane na koniec sierpnia 2014 roku), z których około 1/4 to pożyczki udzielone jednostkom samorządu terytorialnego (JST).

**Tabela 3.** Pożyczki udzielone w ramach JESSICA (w mln zł)

Województwo	FROM	Udzielone pożyczki ogółem: liczba/wartość	W tym pożyczki dla JST: liczba/wartość	W tym pożyczki dla spółek komunalnych: liczba/wartość
wielkopolskie	BGK	34/314,29	15/65,86	7/79,50
zachodniopomorskie	BOŚ S.A.	9/67,2	2/5,69	1/4,87
zachodniopomorskie	BZ WBK S.A.	8/80,00	–	–
pomorskie	BGK	15/173,45	2/45,66	5/33,86
pomorskie	BOŚ S.A.	13/69,00	brak danych	brak danych
śląskie	BOŚ S.A.	23/249,9	6/44,21	3/7,21

mazowieckie	BGK	27/189,13	5/64,9	10/63,63
Razem		129/1 142,97		

Źródło: dane z FROM i EBI.

## Zwrotne finansowanie projektów samorządowych – doświadczenia BGK

BGK odgrywa rolę Funduszu Rozwoju Obszarów Miejskich dla województwa wielkopolskiego (od jesieni 2010 roku), miast na prawach powiatu województwa pomorskiego (Gdańsk, Gdynia, Słupsk i Sopot) od 2011 roku oraz dla województwa mazowieckiego (od 2012 roku).

Ze względu na najwyższą wartość środków RPO przeznaczonych na inicjatywę JESSICA w Wielkopolsce (przekładającą się na największą liczbę finansowanych projektów) oraz najdłuższy okres wdrażania inicjatywy, większość obserwacji przedstawianych poniżej dotyczy samorządów i spółek komunalnych z terenu tego właśnie województwa.

W początkowym okresie wdrażania inicjatywy JESSICA, mimo intensywnej akcji informacyjno-promocyjnej, do BGK wpływało stosunkowo niewiele wniosków o pożyczkę. Te zaś, które były składane, wymagały szeregu uzupełnień. W pierwszym okresie niewiele było wniosków samorządów i spółek komunalnych – spośród pierwszych dwudziestu wniosków, które trafiły do BGK od inwestorów z Wielkopolski, jedynie trzy pochodziły od samorządów, a pięć od spółek komunalnych.

Mała liczba projektów zgłaszanych przez samorządy była wynikiem braku przedsięwzięć, które generowałyby dochód wystarczający na spłatę pożyczki. W tej sytuacji BGK w uzgodnieniu z władzami województwa wielkopolskiego uruchomił w lipcu 2012 roku nowy produkt – preferencyjne pożyczki JESSICA udzielane bez pomocy publicznej. Ta oferta adresowana była do samorządów planujących realizację ważnych dla lokalnych społeczności projektów, z reguły o charakterze odtworzeniowym (jak np. remonty, modernizacje, termomodernizacje obiektów szkolnych), z zastrzeżeniem,

że finansowana infrastruktura nie mogła służyć do prowadzenia działalności gospodarczej. Elementem zwiększającym atrakcyjność tego instrumentu była możliwość sfinansowania nawet do 100 proc. wartości inwestycji oraz uelastycznione zasady ubiegania się o pożyczkę i finansowanie (np. inwestor mógł złożyć wniosek o pożyczkę po rozpoczęciu inwestycji, a poniesione wcześniej wydatki związane z inwestycją mogły podlegać refinansowaniu).

Wprowadzenie tego produktu znacząco zwiększyło liczbę wniosków składanych przez samorządy – do 30 czerwca 2012 roku do BGK wpłynęło sześć wniosków, a od lipca 2012 do czerwca 2014 roku – szesnaście wniosków, z których ponad 80 proc. stanowiły te dotyczące pożyczek bez pomocy publicznej. Zainteresowanie tym instrumentem sprawiło, że został on następnie uruchomiony na Pomorzu i Mazowszu.

Do końca sierpnia 2014 roku BGK, działając jako FROM, udzielił łącznie 76 pożyczek, z których 22 (29 proc.) to pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego (głównie gmin – tylko jedna pożyczka została udzielona powiatowi) i tyle samo (22) – dla spółek komunalnych. Samorządy wykazywały większą efektywność w ubieganiu się o pożyczkę – BGK udzielił pożyczki w odpowiedzi na 65 proc. złożonych wniosków (dla spółek komunalnych odsetek ten wynosił – 59 proc., a dla ogółu wniosków – 39 proc.).

Co wymaga podkreślenia, jedynie niewielka część samorządów lokalnych zdecydowała się na ubieganie się o preferencyjne finansowanie projektów miejskich – do BGK wpłynęły wnioski z jedenastu miast Wielkopolski ze 109 zlokalizowanych na terenie tego województwa. Spośród 22 finansowanych w Wielkopolsce projektów samorządów i spółek komunalnych większość (szesnaście projektów) jest zlokalizowanych na terenie miast do 50 tys. mieszkańców, z czego sześć to projekty gmin miejsko-wiejskich.

W przypadku samorządów powodami odmowy finansowania były najczęściej: zbyt wysoki poziom zadłużenia gminy oraz niespełnienie wymogów dotyczących pomocy publicznej (rozpoczęcie prac przed złożeniem wniosku).

Pożyczki dla samorządów zostały udzielone na krótszy okres (średnio 13,86 lat) niż średnia dla wszystkich pożyczek (16,71 lat). Pożyczki dla JST były także udzielane w niższej wysokości – średnio 5,36 mln zł (wobec śred-

niej 8,91 mln zł) – najniższa pożyczka dla samorządu wyniosła 0,38 mln zł, a najwyższa – 23,77 mln zł; dla spółek komunalnych wartości te wynosiły odpowiednio 17,73 lat i 8,05 mln zł.

Najwięcej pożyczek (jedenaście) zostało udzielonych przez BGK samorządom na projekty dotyczące infrastruktury oświatowej, w tym: modernizację i termomodernizację szkół podstawowych, gimnazjów i liceów; stworzenie przedszkola samorządowego w budynku byłego szpitala; budowę hali sportowej przy zespole szkół oraz modernizację boiska szkolnego.

Siedem pożyczek zostało udzielonych samorządom na projekty dotyczące przestrzeni publicznej i transportu publicznego. Wśród tych projektów są np.: wybudowanie nowego targowiska, odtworzenie pierwotnego układu funkcjonalnego płyty rynku czy przebudowa dworca kolejowego.

Warto odnotować trzy projekty dotyczące kultury i ochrony dziedzictwa narodowego: utworzenie Muzeum Emigracji w Gdyni w zabytkowym budynku dawnego Dworca Morskiego i budowa siedziby Gdyńskiej Szkoły Filmowej oraz przekształcenie zdewastowanego budynku byłej gazowni w siedzibę ośrodka kultury w Koźminie Wielkopolskim.

Przykładami projektów spółek komunalnych mogą być: rozwój parku technologiczno-przemysłowego, budowa parkingu i budynku usługowo-biurowego w centrum miasta, budowa Centrum Administracyjno-Usługowego na terenie Pomorskiego Centrum Logistycznego w Gdańsku oraz stworzenie centrum rekreacyjno-sportowego na części przyziemia stadionu PGE ARENA. Siedem projektów spółek komunalnych dotyczy efektywności energetycznej, np. rozbudowy i modernizacji sieci ciepłowniczych, przebudowy kotłowni, czy instalacji nowoczesnych instalacji służących do odzysku ciepła ze spalin.

## **Podsumowanie**

Analiza wniosków o preferencyjne finansowanie projektów miejskich i udzielonych w ramach inicjatywy JESSICA pożyczek pozwala na sformułowanie kilku obserwacji.

Część samorządów lokalnych była w stanie skutecznie zidentyfikować i opisać swoje projekty rozwojowe w formie pozwalającej na sfinansowanie ich w formie pożyczki, udzielonej zgodnie z Prawem bankowym. Zainteresowanie samorządów taką formą finansowania było jednak niewielkie – o pożyczkę ubiegało się jedynie ok. 10 proc. miast z Wielkopolski.

Można przypuszczać, iż tak niskie zainteresowanie samorządów pożyczkami JESSICA wynikało z dwóch podstawowych, niewykluczających się przyczyn. Po pierwsze, oferowane przez FROM pożyczki, mimo ich preferencyjnego charakteru oraz „unijnego” źródła finansowania, były zaliczane do limitów zadłużania się samorządów (z których znaczna część zbliża się do ustawowych limitów). Po drugie, samorzady mają trudności w identyfikacji potencjalnych projektów miejskich, które mogłyby generować przychody pozwalające na obsługę pożyczki – samorzady preferowały pożyczki udzielane poza regułami pomocy publicznej, głównie na finansowanie nieskomplikowanych inwestycji w bazę edukacyjną, a także w infrastrukturę transportu publicznego i szeroko rozumianą przestrzeń publiczną.

Projekty generujące przychody były znacznie częściej przygotowywane przez spółki komunalne, wśród nich przeważały projekty dotyczące poprawy efektywności energetycznej.

Rozważając uruchomienie instrumentów finansowych dla samorządów i spółek komunalnych w okresie programowania 2014–2020, warto wziąć pod uwagę czas niezbędny na przygotowanie założeń instrumentu finansowego (reguł pomocy publicznej, warunków finansowania itp.), akcję informacyjną oraz przygotowanie projektów/wniosków przez inwestorów, a potem ich ocenę formalną i finansową. Kwestia ta jest szczególnie istotna wobec nowych, bardziej skomplikowanych zasad stosowania instrumentów finansowych.





DR PIOTR ŻUBER

*Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju*

---

## JAK PRZYGOTOWAĆ SIĘ DO ROKU 2020? WYZWANIA STRATEGICZNE, INSTYTUCJONALNE I FINANSOWE

Rok 2020 ma znaczenie symboliczne. Jest to rok końca rozpoczętej niedawno perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020. Choć wydatki w jej ramach będą ponoszone do końca roku 2023 roku, to kolejna perspektywa finansowa, której kształt zostanie wcześniej zaprogramowany i miejmy nadzieję – wynegocjowany, zacznie się od roku 2021. W odniesieniu do polityki spójności, której Polska była w ostatnich latach największym beneficjentem, oznaczać to może istotne zmiany zarówno w odniesieniu do ilości dostępnych środków, ich ukierunkowania tematycznego i geograficznego, jak i celów oraz sposobów wydatkowania.

Biorąc pod uwagę stopień uzależnienia polityk publicznych w Polsce od środków europejskich, w szczególności tych udostępnianych w ramach polityki spójności, pociągnie to za sobą istotne implikacje dla możliwości utrzymania obecnego poziomu inwestycji publicznych. W ujęciu globalnym skala zmniejszenia się środków europejskich postawi pytanie o możliwość kontynuowania prowadzonej obecnej polityki inwestycyjnej z udziałem

środków europejskich, a także wymusi konieczność poszukiwania innych źródeł jej finansowania.

Przed koniecznością zmian staną zarówno polityki publiczne prowadzone na poziomie krajowym (duże projekty infrastrukturalne, nauka, edukacja, działania systemowe na rynku pracy i wspierające inwestycje przedsiębiorstw), jak i te polityki i działania prowadzone na szczeblu regionalnym i lokalnym, których wolumen i zakres tematyczny w ostatniej perspektywie finansowej znacznie wzrósł dzięki decentralizacji zarządzania znacznej części środków europejskich.

Szczególne wyzwania (omówione osobno) staną przed polityką regionalną oraz kształtowanym od wejścia do Unii Europejskiej pod wpływem środków europejskich (a tak naprawdę od utworzenia samorządów wojewódzkich w roku 1999) zdecentralizowanym systemem finansowania polityki rozwoju, kompetencji i współzależności pomiędzy różnymi szczeblami władzy publicznej (rząd – ministerstwa – samorządy terytorialne) przy realizacji projektów rozwojowych.

Do tego, co nastąpi po roku 2020 pod wpływem ograniczenia wielkości środków europejskich napływających do Polski oraz zmiany ich przeznaczenia, należy przygotowywać się już od dziś. Musi być to świadomy proces rozłożony na lata i powinien obejmować zarówno zagadnienia finansowe, prawne, jak i instytucjonalne. W przeciwnym razie możemy doświadczyć boleśnie kryzysu nie tylko o charakterze gospodarczym, ale także pogłębienia się braku zaufania do elit politycznych o trudnych do przewidzenia konsekwencjach. Może to być tym boleśniejsze, że będzie także w dużej mierze dotyczyło samorządu terytorialnego, do tej pory postrzeganego znacznie korzystniej niż rząd.

## **Czynniki zmian w polityce spójności po roku 2020 i jej znaczenia dla Polski. Jakich zmian można się spodziewać?**

Wydaje się, że dopiero co (w końcu 2013 roku) zostały zakończone negocjacje dotyczące budżetu obecnej perspektywy finansowej i poszczególnych

rozporządzeń dotyczących instrumentów finansowych polityki spójności – obecnie określanych wspólną nazwą Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne – EFSI. Negocjacje dotyczące dokumentów programowych – Umowy Partnerstwa oraz poszczególnych programów są już dobrze zaawansowane (listopad 2014), ale w przypadku wielu krajów (w tym Polski) rozpoczęcia ich wdrażania nie można spodziewać się wcześniej niż w I–II kwartale 2015 roku. Wydawałoby się więc, że jeszcze nie czas na myślenie o tym, co będzie po roku 2020, o zmianach tego, co z takim wysiłkiem przez wiele lat przygotowano i co obecnie jest jeszcze programowane. Nic bardziej mylnego. Decyduje o tym kilka czynników.

Wypracowywanie przez Komisję Europejską propozycji zmian i konkretnych rozwiązań dla polityki spójności na lata 2014–2020 trwało już praktycznie od roku 2008, czyli następowało równoległe od początku wdrażania poprzedniej perspektywy finansowej. Obejmowało ono przygotowanie wielu analiz, ewaluacji, szeregu raportów i organizację grup eksperckich z udziałem przedstawicieli krajów członkowskich i instytucji zarządzających, oraz różnych forów dyskusyjnych włączających przedstawicieli samorządu terytorialnego, środowiska naukowego, partnerów społecznych i gospodarczych oraz innych partnerów rozwojowych. Poszczególne elementy możliwych rozwiązań były przedstawiane zarówno przez Komisję Europejską, jak i poszczególne kraje członkowskie, dyskutowane na nieformalnych spotkaniach ministrów odpowiedzialnych za politykę spójności, a nawet, co należy uznać za sukces Polskiej Prezydencji w roku 2011, posiedzeniach Rady ds. Ogólnych.

- Proces wypracowywania propozycji dotyczących polityki spójności na lata 2014–2020 był także pod dużym wpływem kryzysu gospodarczego, który wybuchł w roku 2008, oraz innych wydarzeń i polityk uzyskujących znaczenie w tym czasie w UE, w tym w szczególności przyjętej w roku 2010 przez wszystkie kraje członkowskie strategii rozwojowej *Europa 2020*. Sposób sformułowania celów i priorytetów *Europy 2020* miał przemożny wpływ na tematyczny (czy też wręcz sektorowy) sposób organizacji struktury wewnętrznej wydatków w ramach polityki spójności (i tym samym całego systemu zarządzania), natomiast przeznaczanie w przeszłości środków

na działania o niskim potencjale rozwojowym przy jednoczesnym braku zmian systemowych, szczególnie w krajach południa UE, wpłynęły na decyzje o wprowadzeniu do polityki spójności makrowarunkowości oraz szeregu warunków *ex-ante*, od których spełnienia uzależniona jest możliwość wykorzystywania pre-alokowanych środków. Zyskująca na znaczeniu europejska polityka klimatyczna wpłynęła na ukształtowanie celu tematycznego związanego z przeciwdziałaniem skutkom zmian klimatu oraz wprowadzenie proggu przeznaczenia minimalnego odsetka środków na tę sferę.

- Przyjęty ostatecznie kształt polityki spójności i jej poszczególnych instrumentów wdrożeniowych na lata 2014–2020 jest kompromisem i wypadkową różnych interesów reprezentowanych przez Komisję Europejską, Parlament Europejski i poszczególne kraje członkowskie. Oznacza to jednak, że już w momencie rozpoczęcia wdrażania obecnej perspektywy finansowej, nawet przed sprawdzeniem, jak działają niektóre nowe rozwiązania, nie brakuje różnych pomysłów na kierunki dalszych modyfikacji. W miarę upływu czasu, podobnie jak w poprzednim okresie, dojdzie do tego konieczność uwzględnienia zdarzeń i sił, które można starać się przewidzieć na podstawie obecnych trendów, ale których zmierzenie konkretnego oddziaływania na kształt polityki spójności po roku 2020 jest dziś niemożliwe.
- Prace nad nowym kształtem polityki spójności zaczną się prawdopodobnie w roku 2015 wkrótce po rozpoczęciu pracy przez nową Komisję (z dniem 1 listopada 2014 roku). Tylko w takim scenariuszu można spodziewać się zakończenia prac koncepcyjnych i przygotowanie propozycji legislacyjnych najpóźniej do końca roku 2018 – odpowiednio wcześniej, aby zostały one przyjęte do końca 2020 roku. Oczywiście Polska będzie brała udział w tych pracach – a później w negocjacjach w Radzie Europejskiej – co przy odpowiedniej strategii może nam pozwolić (miejmy nadzieję) na utrzymanie wpływu i odpowiednie ukształtowanie, zarówno propozycji Komisji, jak i wyniku negocjacji w Radzie i Parlamencie, zgodnie

z naszymi interesami, tak jak miało to miejsce w pracach i negocjacjach dotyczących perspektywy finansowej 2014–2020.

- Niemniej jednak, biorąc pod uwagę obecne kierunki rozwoju dyskusji na temat priorytetów UE, w tym miejsca w ich osiągnięciu polityki spójności (co nie jest obecnie jasne) oraz kompromis, który został wypracowany na lata 2014–2020, należy przyjąć założenie zmniejszania się relatywnego udziału Polski w polityce spójności oraz dalszych zmian w sposobie jej wdrażania. Odbywać się to będzie na skutek wzrostu zamożności polskich regionów i wprowadzenia do polityki spójności zmian, które w pewnych kategoriach należy widzieć jako zagrożenie, ale które mogą także przynieść pozytywne skutki dla praktyki prowadzenia prorozwojowych polityk publicznych na poziomie krajowym i na innych szczeblach zarządzania, w tym prowadzenia polityki regionalnej i funkcjonowania samorządów terytorialnych, pod warunkiem wcześniejszego wypracowania odpowiednich rozwiązań w sferze finansowej (finansowania rozwoju), prawnej i instytucjonalnej.

## **Jakich zmian można się spodziewać w polityce spójności po roku 2020?**

Kierunki ewolucji polityki spójności w latach 2014–2020 w stosunku do poprzednich okresów programowania można scharakteryzować następująco.

Głównym obszarem zmian jest zwiększenie stopnia powiązania polityki spójności z celami ogólnoeuropejskimi, w tym bezpośrednio powiązanie jej z celami i priorytetami strategii *Europa 2020* oraz – co się z tym wiąże – z poszczególnymi politykami sektorowymi odgrywającymi pierwszoplanowe role w jej realizacji, takimi jak np.: polityka wsparcia dla wzrostu innowacyjności, rozwoju nauki i badań, przeciwdziałania zmian klimatu i zwiększenia efektywności energetycznej, polityka rynku pracy (w tym szczególna uwaga poświęcana sytuacji młodych) itp. Tradycyjne kierunki wsparcia w ramach polityki spójności, takie jak infrastruktura transportowa czy środowiskowa,

pomimo nadal znaczącego udziału w ogólnych wydatkach, w szczególności w mniej rozwiniętych regionach UE, relatywnie zmniejszyły swoje znaczenie. Teoretycznie w ramach odnowionej polityki spójności wszystkie działania realizowane na poziomie europejskim, krajowym czy nawet lokalnym powinny być oceniane pod kątem wpływu na osiągnięcie celów strategii *Europa 2020*. Służy temu rozbudowany system koncentracji tematycznej, konieczności przeznaczenia określonego udziału wszystkich środków finansowych (lub poszczególnych funduszy) na wybrane sfery (*earmarking*) i odpowiedni system owskaźnikowania wszystkich działań.

- Znacznie więcej uwagi niż dotychczas poświęcane jest zagadnieniu efektywności rozumianej nie tylko jako skuteczność w wydatkowaniu środków, ale przede wszystkim osiągnięcie zakładanych rezultatów odnoszących się do celów społeczno-gospodarczych. Do polityki spójności został wprowadzony rygorystyczny system programowania – znacznie bardziej niż dotychczasowy reguluje on zawartość programów, sposób określania ich struktury, w tym szczegółowych celów i ich spodziewanych rezultatów, działań (akcji) oraz określania wskaźników produktu i rezultatu. Jako mechanizm wymuszający zwiększenie efektywności należy także widzieć wprowadzenie do tej polityki licznych warunków, od których spełnienia uzależnione jest otrzymywanie EFSI: dotyczą one przygotowania różnego typu strategii, zwiększenia zdolności administracyjnej oraz prawidłowej implementacji europejskiego *aqui*. Chociaż nie do końca udało się harmonizacja zasad i procedur wdrażania pięciu (ponownie) funduszy EFSI, został także dokonany znaczny postęp w zakresie koordynacji strategicznej, ich wspólnego programowania, możliwości powszechnego wykorzystywania instrumentów (do tej pory działających w obrębie jednego lub dwóch funduszy, np. Rozwój Kierowany przez Społeczność Lokalną – RKSL), zasad monitowania i raportowania strategicznego.
- Przeformułowano także pojęcie wymiaru terytorialnego polityki spójności, co w wymiarze praktycznym sprowadziło się do obowiązku raportowania na temat wymiaru terytorialnego na poziomie stra-

tegicznym oraz operacyjnym, zwiększenia możliwości przekazywania zarządzania i wdrażania części działań na poziom terytorialny rozumiany nie tylko w wymiarze administracyjnym, ale także funkcjonalnym – w szczególności do obszarów miejskich oraz utworzenia nowych instrumentów wsparcia tego wymiaru, takich jak Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) i rozszerzenie możliwości stosowania RKSL do wszystkich typów obszarów (wzorowanego na programie LEADER adresowanym w poprzednich perspektywach wyłącznie do obszarów wiejskich i zależnych od rybołówstwa). Wprowadzono także wymóg przeznaczania co najmniej 5 proc. środków EFRR na wsparcie rozwoju obszarów miejskich. Pomimo niewątpliwego zwiększenia znaczenia wymiaru terytorialnego w prowadzeniu działań odnowionej polityki spójności, sposób jego wprowadzenia i sformułowanie wymogów w tym zakresie w rozporządzeniach EFIS jest jednak bardzo dyskusyjny i powoduje szereg problemów zarówno jeśli chodzi o jego zaprogramowanie, jak i wdrożenie.

- Jeśli chodzi o środki finansowe, to warto zauważyć, że pomimo faktu, iż Polska utrzymała swój status beneficjenta, a nawet powiększyła swój udział w całości środków (z ok. 19 w latach 2007–2013 do ok. 23 proc. w obecnej perspektywie), to po raz pierwszy od wprowadzenia polityki spójności w roku 1988 mamy do czynienia ze względnym i bezwzględnym zmniejszeniem się udziału polityki spójności w budżecie UE.
- Biorąc pod uwagę przytoczone zmiany w funkcjonowaniu polityki spójności na lata 2014–2020 oraz antycypując kierunki dyskusji na temat całej EU w ciągu kilku najbliższych lat (np. na podstawie sytuacji społeczno-gospodarczej, klimatu politycznego, a także już ogłoszonych priorytetów nowej Komisji oraz poszczególnych krajów członkowskich), po roku 2020 można spodziewać się<sup>1</sup> następujących zmian w roli i funkcjonowaniu polityki spójności w Polsce:

---

1. Bez założenia zasadniczego przeformułowania na poziomie politycznym celów polityki spójności, co moim zdaniem byłoby pożądane, jednak ze względu na brak miejsca nie rozwijam tego tematu w niniejszym artykule

1. Zmniejszeniu ulegnie względna ważność polityki spójności, a co idzie za tym ulec może zmniejszeniu globalna suma środków przeznaczonych na politykę spójności. Inne polityki unijne o charakterze sektorowym i tzw. horyzontalnym uzyskają większe znaczenie i, co się z tym wiąże, także większe alokacje w budżecie UE. Może też okazać się, że polityka spójności będzie ograniczona do krajów i regionów najbiedniejszych. Wynika to z faktu, że zagadnienia spójności społeczno-gospodarczej czy terytorialnej nie są obecnie widziane jako priorytet polityczny UE, a do tej pory pomimo pewnych sukcesów w przeformułowaniu jej celów, nie zmieniło się jeszcze całkowicie postrzeganie tej polityki jako mechanizmu wyrównawczego.

2. Suma napływająca do Polski z tytułu polityki spójności nieuchronnie zmaleje. Trudno dziś spekulować o ile – wynikać to będzie z ogólnej ilości środków, zmienionych zasad polityki spójności oraz sytuacji społeczno-gospodarczej, a także innych dodatkowych czynników, takich jak np. nasza zdolność negocjacyjna. Jednym z czynników zmniejszania alokacji globalnej dla Polski będzie zwiększenie naszej zamożności, a w szczególności niektórych regionów, które przestaną należeć do grupy najbiedniejszych w UE. Według szacunków, co najmniej cztery województwa (wg obecnych zasad polityki spójności) liczące ponad 40 proc. ludności Polski w przyszłej perspektywie nie będzie kwalifikowało się do kategorii regionów najbiedniejszych (poniżej 75 proc. średniego PKB w UE na mieszkańca). Oznaczać to będzie dalsze zróżnicowanie dostępności środków UE w układzie terytorialnym. W obecnej perspektywie już województwo mazowieckie nie należy do kategorii regionów najbiedniejszych. O ile nadal należy spodziewać się znaczących środków z tytułu Funduszu Spójności na terenie całego kraju na strategiczne inwestycje w dziedzinie transportu, infrastruktury środowiskowej, a być może także infrastruktury energetycznej, to w części naszego kraju znacząco spadną dostępne środki na inwestycje infrastrukturalne, wsparcie dla przedsiębiorstw oraz zasobów ludzkich.

3. Należy spodziewać się dalszego ściślejszego powiązania polityki spójności z celami wyznaczanymi na poziomie ogólnoeuropejskim, a co za tym idzie dalszej koncentracji środków na takich priorytetach jak:



badania i rozwój, zwiększenie efektywności energetycznej, przeciwdziałanie zmianom klimatu, edukacja, uczenie przez całe życie, walka z ubóstwem itp. Odbywać się to będzie kosztem zmniejszania się udziału finansowania tradycyjnych sfer, w tym w szczególności finansowania regionalnej i lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej, która z perspektywy europejskiej w małym stopniu przyczynia się do trwałego rozwoju lub też co do zasady powinna być finansowana przez poszczególne kraje członkowskie.

4. Można także spodziewać się dalszej ewolucji instrumentów wspierających (przynajmniej w założeniu) efektywność polityki spójności, w tym zwiększenia roli różnego typu warunków, w tym w szczególności w zakresie harmonizacji prawa i sprawności administracyjnej, a także wzmacnianie lub wprowadzenie dalszych wspólnych zasad w zakresie programowania, wskaźników, koordynacji pomiędzy funduszami monitoringu i raportowania.

5. Jeśli chodzi o dalsze wzmacnianie wymiaru terytorialnego w ramach polityki spójności, to uzależnione to będzie w dużym stopniu od tego, czy obecnie wprowadzane zasady programowe i mechanizmy (w tym ZIT) okażą się łatwe w użyciu i przydatne w procesach rozwoju. Biorąc pod uwagę już występujące trudności – nie tylko we wdrażaniu koncepcji podejścia terytorialnego, ale także we właściwym rozumieniu jego roli w procesach rozwojowych w poszczególnych krajach członkowskich, należy w to wątpić<sup>2</sup>.

## **Gdzie pojawią się największe trudności adaptacyjne po roku 2020?**

Ze względu na wyżej zasygnalizowane zmiany w polityce spójności i jej roli w Polsce, jako najbardziej narażane na trudności adaptacyjne po roku 2020

---

2. Według mojej oceny główną przeszkodą w skutecznym i szerokim wdrożeniu podejścia terytorialnego, tak jak proponował to F. Barca (*place-based approach*), jest przede wszystkim wadliwe zaplanowanie struktury programowania w ramach nowej polityki spójności, w tym programów operacyjnych, w oparciu o sektorowo zorientowane priorytety strategii *EU 2020*.

należy wymienić następujące sfery rzeczywistości społeczno-gospodarczej i instytucjonalnej:

- Ograniczenie transferów z UE w ramach polityki spójności wpłynie na możliwości finansowania działań rozwojowych na poziomie krajowym, regionalnym jak i lokalnym. Pojawi się dylemat: ograniczać wydatki przeznaczone na inwestycje rozwojowe czy też zwiększać deficyt po to, aby utrzymać dotychczasowe tempo inwestycji? Biorąc pod uwagę strukturalny deficyt systemu finansów i niemożność dalszego zadłużania się, należy spodziewać się pierwszego scenariusza, chyba że odpowiednio wcześniej zostaną wdrożone odpowiednie reformy w systemie finansów publicznych zmierzające do możliwości zwiększenia wydatków inwestycyjnych z własnych zasobów.
- Dalsze zwiększanie nacisku na finansowanie z zasobów polityki spójności przede wszystkim priorytetów związanych z politykami europejskimi spowoduje znaczące ograniczenie możliwości finansowania tych dóbr i usług publicznych, które powinny być domeną poszczególnych państw (a nie finansowania z poziomu UE). Zwiększy to przede wszystkim nacisk na ograniczenie finansowania z zasobów polityki spójności wielu inwestycji realizowanych obecnie przez samorządy terytorialne różnych szczebli i zastąpienie go przez środki własne – podobnie jak to może mieć miejsce w przypadku całego systemu finansów publicznych, możliwości inwestycyjne samorządów terytorialnych (w szczególności tych mniejszych realizujących inwestycje w skali gmin) mogą ulec drastycznemu ograniczeniu.
- Wiele badań i analiz pokazuje, że aby polityka spójności była efektywna, środki wydatkowane w jej ramach muszą nie tyle wpływać na przejściowe zwiększanie poziomu inwestycji, ale przede wszystkim budować długotrwałe podstawy rozwojowe państw i regionów w postaci inwestowania w te obszary i dziedziny, które budują podstawy konkurencyjności warunkowane terytorialnie i zwiększające szanse na stabilne zatrudnienie. Na pomiar efektywności prowadze-

nia polityki spójności jednak trzeba trochę czasu – efekty strukturalne zwykle mogą zostać zauważone dopiero po kilku–kilkunastu latach. Trzeba pamiętać o tym, że najwięcej nietrafionych projektów obciążających finansowo bezpośrednich beneficjentów, a pośrednio nas wszystkich, można znaleźć w najbiedniejszych regionach europejskich. W Polsce, z wyjątkiem negatywnej oceny pewnej liczby pojedynczych inwestycji i przydatności różnego typu kursów i szkoleń, istnieje raczej powszechne przekonanie o dobrze wydatkowanych funduszach – tak naprawdę jednak chwila prawdy nadejdzie w ciągu kilku następnych lat. Właśnie w najbliższych latach przekonamy się, czy inwestycje strategiczne (np. autostrady, koleje czy inwestycje energetyczne) oraz te mniejsze realizowane w skali regionów, miast i poszczególnych gmin, w tym na obszarach wiejskich, przyniosą spodziewany i trwały efekt w postaci zwiększenia konkurencyjności Polski i poszczególnych regionów oraz możliwości generowania dalszego rozwoju w oparciu o własne zasoby publiczne i prywatne. Póki w dużej skali pojawiają się nowe środki europejskie na nowe inwestycje, system działa. Po roku 2020 w większej skali przekonamy się, czy to, co wybudowaliśmy i zrealizowaliśmy także w sferze społecznej i instytucjonalnej, daje nam dochód i pracę, czy też (jak to miało miejsce w kilku krajach) staje się kosztownym zasobem, który trzeba utrzymać, nie zmieniającym jednak zasadniczo pozycji konkurencyjnej.

- Największe wyzwania związane z procesem adaptacyjnym do nowej sytuacji pojawią się po stronie polityki regionalnej. Wynika to z nakładania się kilku czynników, o którym wspomniano powyżej:
  - ograniczenia środków, w tym w szczególności tych przeznaczonych na inwestycje infrastrukturalne i działania w sferze usług podstawowych, gdzie wykazanie związków z priorytetami ustanowionymi na poziomie europejskim będzie najtrudniejsze,
  - zmiany warunków otrzymywania środków, co zwiększy nacisk na posiadanie odpowiedniego potencjału administracyjnego,

- zmniejszenia się skali i warunków otrzymywania środków w niektórych województwach, co stworzy problem konieczności przeformułowania krajowych zasad polityki regionalnej, a także strategii poszczególnych województw, jeśli nie znajdą się dodatkowe środki na utrzymanie dotychczasowego modelu, w którym każde województwo realizuje w ramach polityki regionalnej własne cele rozwojowe.

Można podsumować, że próbie zostanie poddany cały dotychczasowy system nie tylko polityki regionalnej, ale także model finansowania działań rozwojowych z udziałem samorządów terytorialnych, w którym podstawową rolę odgrywają dziś samorządowe województwa.

## Jak przygotowywać się do roku 2020?

Polska obecnie jest bardzo uzależniona od polityki spójności w sferze inwestycji publicznych w wielu dziedzinach życia społeczno-gospodarczego kraju i samorządów terytorialnych, a także pozostaje pod jej wpływem, jeśli chodzi o przyjmowane rozwiązania w zakresie instytucjonalnym<sup>3</sup>.

Poradzimy sobie lepiej z ograniczaniem roli polityki spójności w ogóle działań rozwojowych (udział transferów w stosunku do PKB już maleje od roku 2013) oraz zmianami w jej wprowadzeniu tylko pod warunkiem wdrożenia kompleksowego planu działań o charakterze prawnym i instytucjonalnym, z którym nie należy czekać do roku 2020. Plan musi odpowiadać zarówno na już zauważane problemy z efektywnym wykorzystaniem środków polityki spójności na rzecz budowy długotrwałych podstaw rozwoju Polski i jej poszczególnych regionów, jak i antycypować nową sytuację, z jaką spotkamy się z dużą dozą prawdopodobieństwa po roku 2020 i której elementy zostały zarysowane powyżej.

Można wymienić kilka elementów składowych tego planu:

---

3. Dodatkowo warto także wspomnieć o dużej liczbie kadr wykształconych i pracujących w sferze jej programowania i dystrybucji (co nie zawsze jest oceniane pozytywnie), które stopniowo będą musiały zostać ograniczane.

- Wypracowanie rozwiązań na rzecz utrzymania zdolności prowadzenia inwestycji publicznych na poziomie uzyskiwanym dzięki polityce spójności. Dotyczy to zarówno całego systemu finansów publicznych, jak i w szczególności samorządów terytorialnych. Konieczne będą zasadnicze zmiany w strukturze wydatków inwestycyjnych, tak aby coraz większa część wydatków była finansowana ze źródeł krajowych – tego nie da się zrobić w jeden rok, więc taka debata powinna się zacząć już obecnie z udziałem ministra finansów.
- Wprowadzenie mechanizmów wymuszania efektywności wydatków zarówno na poziomie strategicznym (poziom strategii, polityk publicznych oraz budżetu państwa) oraz poszczególnych inwestycji. Wymagać to będzie np.:
  - zwiększenia zdolności poszczególnych beneficjentów do planowania i przewidywania skutków społeczno-gospodarczych własnych decyzji rozwojowych za pomocą programów szkoleniowych,
  - wprowadzenia mechanizmów ekonomizacji procesu wyboru projektów,
- Przemyślenie na nowo systemu instytucjonalnego prowadzenia polityki spójności w kierunku odejścia od klientelizmu i zwiększenie stopnia partycypacji i poczucia własności procesu wśród różnych grup społecznych i gospodarczych. Obecne struktury (komitety monitorujące, ciała sterujące) często nie odgrywają właściwie roli, do której zostały powołane.
- Adaptacja modelu zarządzania polityką rozwojową do nowych wyzwań i nowej sytuacji stwarzanej przez zmiany roli i zasięgu polityki spójności w Polsce. Przygotowanie najlepszych dokumentów nic nie da, jeżeli nie zostaną wykorzystywane jako instrument zarządzania.
- Dalsze rozwijanie zdolności administracji publicznej do zarządzania przez cele. Biorąc pod uwagę opisane powyżej zmiany w modelu prowadzenia polityki spójności oraz zmiany celów europejskich, potrzebne byłoby odnowienie etosu służby publicznej i przeformułowanie sposobów jej działania i interakcji z poziomem politycznym.

- Wspomaganie współpracy (także poprzez nowe rozwiązania organizacyjne) pomiędzy administracją, nauką i biznesem zorientowanej na stymulowanie praktycznych zastosowań projektów finansowanych ze środków publicznych.
- Zmiana celów i sposobów prowadzenia polityki regionalnej przy jednoczesnych reformach funkcjonowania samorządu terytorialnego. Model polityki regionalnej, który ukształtował się pod wpływem rozwiązań przyjętych dla programowania i wdrożenia polityki spójności w Polsce, będzie musiał ulec zmianie:
  - z jednej strony będzie należało wypracować nowe krajowe zasady polityki regionalnej uwzględniające nową sytuację polityki spójności, w tym także większą rolę miast i obszarów funkcjonalnych w jej programowaniu i prowadzeniu oraz
  - z drugiej strony kontynuować reformy systemu funkcjonowania samorządu terytorialnego, w tym w szczególności w takich obszarach jak finansowanie działań rozwojowych, kompetencje, sposób działania i powiązań z instytucjami rządowymi.

Dyskusje na te tematy muszą być prowadzone łącznie i razem z dalszymi działaniami reformującymi cały system prowadzenia działań rozwojowych w kraju, w tym w szczególności w takich obszarach jak źródła finansowania rozwoju, koordynacja polityk publicznych, wieloszczeblowy system zarządzania procesami rozwojowymi, reforma administracji publicznej.

Wykaz Autorów  
i Uczestników  
VII Konferencji  
Krakowskiej

**Anna Borowczak**

Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu  
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej  
anna.borowczak@amu.edu.pl

**Igor Chalupec**

Prezes Zarządu ICENTIS  
Igor.Chalupec@icentiscapital.com

**Bogusław Chrabota**

Redaktor naczelny „Rzeczpospolitej”  
boguslaw.chrabota@rzeczpospolita.pl

**dr hab. Paweł Churski, prof. UAM**

Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu  
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej  
chur@amu.edu.pl

**Roman Ciepela**

Prezydent Tarnowa  
b. Wicemarszałek Województwa Małopolskiego

**Olgiert Dziekoński**

Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP  
odziekonski@gmail.com

**prof. dr hab. inż. Roman Galar**

Dolnośląska Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach  
rbg@life.pl

**prof. dr hab. Grzegorz Gorzelak**

Uniwersytet Warszawski  
Dyrektor Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych  
g.gorzelak@uw.edu.pl



**prof. dr hab. Jarosław Górniak**

Uniwersytet Jagielloński

Dziekan Wydziału Filozoficznego

Kierownik Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych

jaroslaw.gorniak@uj.edu.pl

**dr hab. Tomasz Grosse, prof. UW**

Instytut Spraw Publicznych w Warszawie

tggrosse@op.pl

**dr hab. Robert Gwiazdowski**

Prezydent Centrum im. Adama Smitha

robert@gwiazdowski.pl

**dr Grzegorz Jankowicz**

„Tygodnik Powszechny”

Redaktor Działu *Kultura*

jankowicz@tygodnik.com.pl

**Bogdan Klich**

Senator RP

b. Minister Obrony Narodowej

biuro@klich.pl

**prof. dr hab. Grzegorz W. Kołodko**

Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie

b. Wicepremier i Minister Finansów

kolodko@kozminski.edu.pl

**prof. dr hab. Tadeusz Markowski**

Uniwersytet Łódzki

Przewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Prezes Towarzystwa Urbanistów Polskich

tamarko@uni.lodz.pl

**dr Radomir Matczak**

Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego  
Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego  
r.matczak@pomorskie.eu

**dr Krzysztof Mazur**

Uniwersytet Jagielloński  
Przewodniczący Rady Klubu Jagiellońskiego  
kmazur@kj.org.pl

**prof. dr hab. Elżbieta Mączyńska**

Prezes Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego  
elzbieta.maczynska@gmail.com

**dr hab. Aleksander Noworól, prof. UJ i UEK**

Uniwersytet Jagielloński  
Dyrektor Instytutu Spraw Publicznych  
aleksander@noworol.eu

**dr Jan Olbrycht**

Poseł do Parlamentu Europejskiego  
jolbrycht@onet.pl

**prof. dr hab. Witold M. Orłowski**

Członek Rady Gospodarczej przy Premierze RP  
worlowski@nobe.pl

**dr Robert Perdał**

Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu  
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej  
r.perdal@amu.edu.pl

**Ryszard Petru**

Przewodniczący Towarzystwa Ekonomistów Polskich  
ryszard.petru@tep.org.pl

**ks. bp prof. Tadeusz Pieronek**

b. Rektor Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie  
wawelczyk@gmail.com

**Andrzej Porawski**

Dyrektor Biura Związku Miast Polskich  
apo@test24.pl

**Janusz Sepioł**

Senator RP  
Przewodniczący senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego  
i Administracji Publicznej  
janusz@sepiol.pl

**dr hab. Małgorzata Słodowa-Hełpa, prof. UEP**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu  
Wydział Ekonomii  
m.slodowa-helpa@ue.poznan.pl

**Marek Sowa**

Marszałek Województwa Małopolskiego  
msow@malopolska.mw.gov.pl

**dr Marek Szczepański**

Bank Gospodarstwa Krajowego  
Dyrektor Zarządzający  
marek.szczepanski@bgk.com.pl

**dr hab. Krzysztof Szczerski, prof. UJ**

Uniwersytet Jagielloński  
Poseł na Sejm RP  
krzysztof.szczerski@uj.edu.pl

**prof. dr hab. Jacek Szlachta**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie  
Wiceprzewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN  
j.szlachta90@upoczta.pl

**prof. dr hab. Piotr Sztompka**

Uniwersytet Jagielloński  
Wydział Filozoficzny  
Kierownik Zakładu Socjologii Teoretycznej  
b. Prezydent Międzynarodowego Stowarzyszenia Socjologicznego (ISA)  
piotr.sztompka@uj.edu.pl

**Jakub Szymański**

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego  
Dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej  
jszy@malopolska.mw.gov.pl

**Róża Thun**

Posel do Parlamentu Europejskiego  
biuro@rozathun.pl

**Iwona Wendel**

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju  
sekretariatwendel@mir.gov.pl

**Jacek Woźniak**

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego  
Pełnomocnik Zarządu Województwa Małopolskiego ds. Planowania  
Strategicznego  
jwoz@malopolska.mw.gov.pl

**Andrzej Zdebski**

Adwokat  
Prezydent Izby Przemysłowo-Handlowej w Krakowie  
azdebski@krakchemia.pl

**dr Piotr Żuber**

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju  
wf773@interia.pl

Recenzja:

**dr hab. inż. Krzysztof Skalski, prof. UJ**

Uniwersytet Jagielloński  
Zakład Polityki Społecznej i Rewitalizacji Miast  
krzysztof.skalski@interia.pl

DO TEJ PORY W RAMACH SERII  
„BIBLIOTEKA MAŁOPOLSKIEGO  
OBSERWATORIUM POLITYKI ROZWOJU”  
UKAZAŁY SIĘ:



Tom I

***Kreatywna i innowacyjna Europa wobec wyzwań XXI wieku***

red. Antoni Kukliński, Krzysztof Pawłowski, Jacek Woźniak

Kraków 2009

---



Tom II

***Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku***

red. Antoni Kukliński, Krzysztof Pawłowski, Jacek Woźniak

Kraków 2009

---



Tom III

***Polonia quo vadis?***

red. Antoni Kukliński, Krzysztof Pawłowski, Jacek Woźniak

Kraków 2010

---



Tom IV

***Unia Europejska. Dylematy XXI wieku***

red. Antoni Kukliński, Jacek Woźniak

Kraków 2011

---



Tom V  
*Transformacja sceny europejskiej i globalnej XXI wieku.*  
*Strategie dla Polski*  
red. Antoni Kukliński, Jacek Woźniak  
Kraków 2012

---



Tom VI  
*Polska w Europie wielu prędkości*  
red. Antoni Kukliński, Jacek Woźniak  
Kraków 2013

---

PUBLIKACJE DOSTĘPNE NA STRONIE:  
[WWW.KONFERENCJEKRAKOWSKIE.PL](http://WWW.KONFERENCJEKRAKOWSKIE.PL)