



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH
JANUSZ KOCHANOWSKI

Konferencja

W drodze do demokratycznego państwa prawa.
Polska 1989-2009

3 czerwca 2009 r.
Pałac Belweder w Warszawie







I sesja:

*Państwo i prawo
Ustrój konstytucyjny. Sądownictwo*

III sesja:

System polityczny

III sesja:

*Ustrój gospodarczy
Polityka społeczna. Kryzysy*

IV sesja:

*Nauka i edukacja. Kultura i wychowanie.
Konflikt kultur*

V sesja:

*Spółeczeństwo obywatelskie
Media. Kościół*

VI sesja:

*Rola historii.
Zmagania o Polskę. Rozliczenia z przeszłością*

VII sesja:

Polska w Europie







PROGRAM KONFERENCJI

10.00-10.45 I sesja plenarna

Otwarcie konferencji, wprowadzenie

- Janusz Kochanowski, Rzecznik Praw Obywatelskich

Prezentacja problematyki sesji tematycznych

- Przewodniczący: Witold Kieżun, Paweł Śpiewak, Stanisław Gomułka, Michał Kleiber, Antoni Z. Kamiński, Wojciech Roszkowski, Adam D. Rotfeld

10.45-11.15 Przerwa na kawę

11.15-14.00 Sesje tematyczne I-VII

I sesja: Państwo i prawo. Ustrój konstytucyjny. Sądownictwo

Przewodniczący: Witold Kieżun, Marek Zubik

Uczestnicy:

Zbigniew Stawrowski, *Czy Polacy stali się bardziej obywatelami po dwudziestu latach transformacji ustrojowej?*

Dariusz Dudek, *Jakie rozwiązania systemowo-ustrojowe powinna mieć Polska?*

Witold Kieżun, *Patologia zarządzania publicznego*

Marek Zubik, *Jak zracjonalizować polski parlamentaryzm?*

Janusz Kochanowski, *Za dużo przepisów, za mało prawa*

Irena Kamińska, *Czy Polska ma wizję wymiaru sprawiedliwości?*

Adam Zieliński, *Efektywność sądowej ochrony wolności i praw jednostki w Polsce*

Maciej Dybowski, *Dysfunkcjonalność polskiego wymiaru sprawiedliwości*

Dyskusja



3 Czerwca 2009 r.

II sesja: System polityczny

Przewodniczący: Paweł Śpiewak

Uczestnicy:

Zdzisław Krasnodebski, *Komunizm i postkomunizm*

Rafał Matyja, *Osie konfliktów politycznych*

Jacek Wasilewski, *Elita polityczna i meandry polskiej demokracji*

Henryk Domański, *Konsolidacja demokracji a głosowanie w wyborach*

Jan Filip Staniłko, *Ekonomia polityczna późnego postkomunizmu*

Dyskusja

III sesja: Ustrój gospodarczy. Polityka społeczna. Kryzysy

Przewodniczący: Stanisław Gomułka

Uczestnicy:

Witold Gadowski, *Słabe, represyjne państwo polskie – skutek historii, czy zahamowania reform?*

Ryszard Bugaj, *Gospodarcze i pozagospodarcze uwarunkowania polskiej transformacji*

Marek Wierzbowski, *Zagadnienia prawne ustroju gospodarczego Polski w świetle dorobku 20-lecia RP i perspektyw rozwoju gospodarczego*

Barbara Błaszczyk, *Bilans przekształceń własnościowych gospodarki polskiej a doświadczenia światowe*

Witold M. Orłowski, *Dlaczego w Polsce po roku 1989 nie powiodły się próby długotrwałego podniesienia tempa wzrostu gospodarczego oraz stopnia aktywności zawodowej obywateli?*

Mirosław Gronicki, *Dwadzieścia lat przemian gospodarczych w Polsce z perspektywy rynku kapitałowego*

Dyskusja

IV sesja: Nauka i Edukacja. Kultura i Wychowanie. Konflikt kultur

Przewodniczący: Michał Kleiber

Uczestnicy:

Michał Boni, *Kapitał intelektualny Polski a nowe przewagi konkurencyjne*

Stefan Jackowski, *Uniwersytety na rozdrożach*





Maciej Żylicz, *Kulturotwórcza rola nauki*

Tomasz Merta, *Modernizacja a dziedzictwo – wyzwania, szanse i bariery*

Kazimierz Michał Ujazdowski, *Mecenat pełnowymiarowy. Bilans dwudziestolecia i projekt polityki kulturalnej w trzeciej dekadzie*
Dyskusja

V sesja: Społeczeństwo obywatelskie. Media. Kościół

Przewodniczący: Antoni Z. Kamiński

Uczestnicy:

Piotr Gliński, *Bariery rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*

Tomasz Żukowski, *Debata publiczna*

Piotr Legutko, *Media a społeczeństwo obywatelskie*

Zbigniew Nosowski, *Kościół katolicki w Polsce po roku 1989: bliżej społeczeństwa czy bliżej władzy?*

Jacek Kochanowicz, *Kultura biurokratyczna i wolności gospodarcze*

Barbara Fedyszak-Radziejowska, *Spór demosu z władzą o demokrację*

Dyskusja

VI sesja: Rola historii. Zmagania o Polskę. Rozliczenia z przeszłością

Przewodniczący: Wojciech Roszkowski

Uczestnicy:

Jan Kieniewicz, *Polskie zmagania czy zmagania o Polskę?*

Jan Kofman, *Spór o PRL*

Antoni Dudek, *Rola IPN w procesie rozliczeń z dziedzictwem dyktatury komunistycznej w Polsce*

Bronisław Wildstein, *Polityka i pedagogika historyczna III RP*

Dariusz Gawin, *Polityka historyczna – próba bilansu*

Antoni Libera, *Widmo polskiego ciemnogrodu: walka i jej pozory*

Dyskusja





3 Czerwca 2009 r.

VII sesja: Polska w Europie

Przewodniczący: Adam Daniel Rotfeld

Uczestnicy:

Mikołaj Dowgielewicz, *Polska w Unii Europejskiej – bilans zysków i strat*

Marek Cichocki, *Strategie narodowe w Unii Europejskiej – przykład Polski*

Janusz Reiter, *Stosunki Polski z Niemcami i USA – stan i perspektywy*

Jerzy Pomianowski, *Stosunki Polski ze wschodnimi sąsiadami*

Adam Kobieracki, *Ewolucja struktur bezpieczeństwa z punktu widzenia interesów Polski (NATO, OBWE, EU/ESDP, reżim CFE)*

Stanisław Koziej, *Polityka obronna a bezpieczeństwo Polski*

Dyskusja

14:00-15:00 Lunch

15:00-17:00 II sesja plenarna

Relacje z obrad sesji, wnioski

- Przewodniczący: Witold Kieżun, Marek Zubik, Paweł Śpiewak, Stanisław Gomułka, Michał Kleiber, Antoni Z. Kamiński, Wojciech Roszkowski, Adam D. Rotfeld

Podsumowanie i zamknięcie konferencji

- Janusz Kochanowski, Rzecznik Praw Obywatelskich







I sesja

Państwo i prawo.

Ustrój konstytucyjny. Sądownictwo

Przewodniczący:

Witold Kieżun, Marek Zubik

Uczestnicy:

Zbigniew Stawrowski

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

Dariusz Dudek

Jakie rozwiązania systemowo-ustrojowe powinna mieć Polska?

Witold Kieżun

Patologia zarządzania publicznego

Marek Zubik

Jak zracjonalizować polski parlamentaryzm?

Janusz Kochanowski

Za dużo przepisów, za mało prawa

Irena Kamińska,

Czy Polska ma wizję wymiaru sprawiedliwości?

Adam Zieliński

Efektywność sądowej ochrony wolności i praw jednostki w Polsce

Maciej Dybowski

Dysfunkcjonalność polskiego wymiaru sprawiedliwości





Witold Kieżun

I

Wprowadzenie

Władza wykonawcza i ustawodawcza

W Polsce, według danych Eurostatu pracuje zawodowo jedynie 54 % dorosłych obywateli, przy średniej w Unii Europejskiej 64%, w Danii 77.4%, w Szwecji 71%. Wysoki procent osób dorosłych niezdolnych do pracy utrzymuje się z państwowych rent, których koszt stanowi 3,9 % PKB przy średniej w Unii Europejskiej 1,2%.

W sektorze publicznym, realizującym podstawowe role państwa: opiekuńczą, edukacyjną, kontrolną, arbitrażową, koordynacyjną, a także i w ograniczonym zakresie produkcyjną, pracuje 41 % ogółu zatrudnionych. W roku 2008 średnie uposażenie w tym sektorze wynosiło 3333 zł miesięcznie (w prywatnym 2772 zł miesięcznie). W wyniku szeregu badań można stwierdzić, że występują w nim w wysokim stopniu patologie organizacji administracyjnych, obrazowo przedstawiane jako Czterech Jeźdźców Apokalipsy Biurokracji, tj. Gigantomania, Korupcja, Luksusomania i Arogancja Władzy, jak również pozorna działalność typu negatywnej fikcji organizacyjnej.

W Centrum administracji publicznej wzrost stanu zatrudnienia w latach 1990-2007 wyniósł 274,35 %, przy wzroście PKB per capita, liczonego według siły nabywczej (PPP) ca 20%. Podobnie przedstawia się gigantomania aparatu samorządowego wzbogaconego w 1999 roku o dwa szczeble zarządzania: powiaty i zamiejscowe urzędy wojewódzkie. Skalę gigantomanii szczebla powiatowego jasno charakteryzuje porównawcze zestawienie średniej liczby ludności przypadającej na jeden ziemski powiat w Polsce i na równorzędne jednostki drugiego szczebla samorządowego w tych krajach Unii Europejskiej, w której ten szczebel istnieje (nie ma go w Wielkiej Brytanii). W Polsce jest to ca 88 tysięcy mieszkańców, w Niemczech 198 tys., we Włoszech 561 tys., w Holandii 397 tys. Wysoka skala dynamiki wzrostu administracji





umiejscawia Polskę niemal na dnie porównawczej tabeli Unii Europejskiej, zbliżając się do wyznaczników w pokolonialnych krajach afrykańskich.

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

- zatrudnienie w administracji samorządu terytorialnego 255.41%
- liczba stron Dziennika Ustaw 1.334.42%
- liczba pozycji Dziennika Ustaw 344.97%
- liczba Dzienników Ustaw 272.82%

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

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

Z badań aktywności posłów wynika, że mniej więcej jedna czwarta to





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

Stając się w myśl Traktatu Lizbońskiego superregionem federacji europejskiej nie możemy zapominać również o Parlamencie Europejskim, nawiasem mówiąc pozbawionym istotnych praw ustawodawczych, ale składającym się aż z 750 członków. W dodatku wędrujących ze Strasburga do Brukseli i z powrotem. Koszty tej nonsensownej eskapady, mającej na celu zaspokojenie post-imperialnych ambicji francuskich, to ca 250 mln. euro rocznie. Jest to jeden z problemów krytycznej analizy struktury Unii Europejskiej. Obowiązująca „political correctness” w tej dziedzinie jest zadziwiająca, bowiem wszelka próba krytyki struktury i polityki Unii Europejskiej jest traktowana jako przejaw eurosceptycyzmu. Tymczasem obowiązująca obecnie ideologiczna struktura liberalno – lewicowa (a nawet lewacka) podstawowych sił Unii Europejskiej kształtuje jej organizację bijącą historyczne i światowe rekordy biurokratycznej formalizacji. Jest to swoiste połączenie tradycji burżuazyjnej biurokracji zachodnio-europejskiej z tradycją, tak dobrze nam znaną, komunistycznej lewicy.

Patologia korupcji jest jednym z najważniejszych elementów niesprawności działania wszystkich typów rodzajów władzy w Polsce. W corocznej ocenie Transparency International stale zajmujemy jedną z najgorszych pozycji w Unii Europejskiej. Szczęśliwie do Unii Europejskiej zostały przyjęte Rumunia i Bułgaria, mające jeszcze gorsze wskaźniki korupcji niż Polska. Bułgaria straciła nawet z tego powodu przyznane jej dotacje z Unii Europejskiej. Przedmiotem mego zain-





interesowania jest jednak korupcja „legalna”, korupcja administracyjna polegająca na działalności wszystkich rodzajów władzy dla uzyskania doraźnych korzyści jakichś grup społecznych kosztem ogólnego interesu państwa jako organizacji o zdefiniowanych celach. Ta forma korupcji jest groźniejsza niż korupcja indywidualna na zasadzie „do ut des”, bowiem jej koszty sięgają nieraz poważnego procentu dochodu narodowego, a więc są odczuwalne przez wszystkich obywateli.

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

Jedną z najdotkliwszych afer była sprawa tzw. Narodowych Funduszy Inwestycyjnych, którymi objęto ponad 400 dobrze pracujących przedsiębiorstw. Po kilku latach okazało się, że ich majątek „przepłynął” do oszukańczych zagranicznych firm w postaci wysokich opłat za „profesjonalne zarządzanie”. Większość przedsiębiorstw zbankrutowała, 300 000 pracowników straciło pracę, a 29 mln właścicieli udziałów zostało z bezwartościowymi akcjami.

Realizacja postulatów wolności i postawy obywatelskiej

Zasady osobistej indywidualnej autonomii i pełnej wolności poglądów, równości praw wszystkich obywateli przy legalnej podstawie mechanizmu zróżnicowania indywidualnego, czy społecznego są niewątpliwie punktem wyjścia transformacji naszego ustroju. Wydaje się spe-





cialnie ważne upowszechnienie świadomości granic indywidualnej autonomii, granic postępowania według własnej woli i wykształcenie indywidualnej tolerancyjnej postawy w stosunku do odmiennych poglądów. Klasycznym przykładem pierwszego problemu jest pozornie irracjonalny fenomen wolności na skutek jej ograniczenia, podobny do znanego Mickiewiczowskiego odniesienia do pamięci litewskiej ojczyzny, której wartość ocenia się, tak jak wartość zdrowia, dopiero po jej utracie.

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

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

- świadome złudzenie perspektywiczne, postrzeganie rzeczywistości tylko z jednego doktrynalnie ustanowionego punktu widzenia. Swoista akceptacja paralaksy w odniesieniu do zjawisk społeczno – ekonomicznych,
- dostosowanie analizowanej treści do założonego stereotypu wrogiej postawy oponenta,
- kumulacja negatywów, jednostronne ich zmasowanie z zapoznaniem elementów pozytywnych,
- ogólnikowość stawianych zarzutów,
- pochopna generalizacja, jeden negatywny przykład uzasadnia już negatywną ocenę,





3 Czerwca 2009 r.

- świadomie błędna ocena związków przyczynowych, argumentacja ad verecundiam, powoływanie się na autorytety z innej dziedziny dla udowodnienia negatywnej oceny (np. autorytety polityczne w ocenach wymagających profesjonalnej tezy).

Sądownictwo

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

Jest to więc problem, który wymaga fachowego naświetlenia w ramach naszego panelu.

W ostatecznej konkluzji, już na podstawie wyrywkowego przedstawienia patologii i niesprawności funkcjonowania państwa i postawy obywateli, można stwierdzić, że choć niewątpliwie poziom życia w Polsce w ciągu 20 lat poprawił się, to:

– Polska jest obecnie krajem o strukturze podobnej krajom pokolonialnym, dobrze mi znanym z 10-letniej pracy w charakterze dyrektora projektu ONZ modernizacji Afryki Centralnej. Wyzbyliśmy się na rzecz inwestorów zagranicznych bez mała całego ciężkiego przemysłu, nie mamy ani jednego koncernu z liczącym się polskim udziałem ak-





cyjnym, najbardziej dochodowe polskie przedsiębiorstwo Orlen importuje ropę rosyjską, sprywatyzowaliśmy usługi telefoniczne, elektryczne i ogrzewnicze, sprzedając je państwowym przedsiębiorstwom: francuskiemu, niemieckiemu i szwedzkiemu, straciliśmy złote jabłka bankowości i wielkiego handlu (supermarkety), nie mamy już wielkomorskiej floty handlowej, pasażerskiej i rybackiej, nie mamy wystarczającego poziomu samodzielności energetycznej, ani wystarczającej infrastruktury komunikacyjnej (koleje w rozpadzie, tragiczna budowa autostrad), nie mówiąc już o prasie w większości opanowanej przez kapitał zagraniczny. Nasza administracja publiczna, sądownictwo, system konstytucyjny, władza ustawodawcza wykazują zbyt daleko idące niesprawności i objęte są całym zestawem patologii organizacji. Nie mamy już żadnej światowej wizytówki, jakiegoś polskiego produktu, nawet nie potrafiliśmy zagospodarować etosu Solidarności, naszej walki o wyzwolenie z komunizmu i pięknej karty II Wojny Światowej. Mamy już obecnie rozpowszechnianą w skali światowej kartę współuczestnictwa w Holokauście i opinię ojczyzny obozów koncentracyjnych z częstym utożsamianiem Polaków z nazizmem. Jesteśmy za to krajem taniej, dobrze wyszkolonej siły roboczej i poważnym rynkiem zbytu. W wyniku unieważnienia Traktatu z Nicei i ewentualnej akceptacji Traktatu z Lizbony tracimy prawie dwukrotnie siłę blokady i siłę decyzji w stosunku do Niemiec, odchodząc z grupy 6-ciu wielkich państw Unii Europejskiej. Rozwijamy się w tempie 1 % średniego rocznego wzrostu PKB w skali 20 lat. Mamy niesprawną społeczną służbę zdrowia i jeszcze mniej sprawne sądownictwo, bardzo wysoki wskaźnik korupcji, „drenaż mózgów” (ostatnie dane: ca 25 % emigrantów nie planujących powrotu do kraju to ludzie z wyższym wykształceniem). Wymieramy rocznie zgodnie z ujemnym tempem przyrostu 1,23, plus procent corocznej emigracji. Jeśli do tego dodamy niezdolność do ekumenicznej współpracy politycznej dla dobra kraju, to pogłębiona analiza tematyki naszego panelu i szukanie, razem z sąsiednimi panelami, „światła w tunelu” jest niezwykle trudnym zadaniem.





3 Czerwca 2009 r.

PRZEWODNICZĄCY:



Witold Kieżun: (ur. w 1922 r.) w 1931 roku przeniósł się do Warszawy, gdzie w 1939 roku zdał maturę w Gimnazjum i Liceum Humanistycznym im. Księcia Józefa Poniatowskiego. W roku 1942 ukończył studia w Szkole Budowy Maszyn i Elektrotechniki (dawniejszej Wawelberga i Rotwanda), uzyskując dyplom technika – inżyniera budowy maszyn. Począwszy od 1942 roku studiował na Wydziale Prawa tajnego Uniwersytetu Warszawskiego.

Od października 1939 roku brał udział w wojskowej działalności podziemnej. W czasie Powstania Warszawskiego walczył w Oddziale Specjalnym Harnaś, odznaczony w sierpniu 1944 Krzyżem Walecznym, a w dniu 23 września 1944 roku dekorowany osobiście przez dowódcę AK generała Bora-Komorowskiego wojennym orderem Virtuti Militari i awansowany do stopnia podporucznika. Po kapitulacji uciekł z niewoli niemieckiej pod Ożarowem.

Po uzyskaniu stopnia magistra prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim przenosi się do Warszawy i pracuje w Narodowym Banku Polskim. W roku akademickim 1951-1952 pracuje jako asystent w SGPiS. Od roku 1961 uczestniczy w seminarium doktoranckim profesora Jana Zieleniewskiego w Zakładzie Prakseologii PAN. Uzyskuje w roku 1964 w SGPiS (obecnie SGH) stopień doktora nauk ekonomicznych, a w roku 1969 stopień doktora.

Po przejściu prof. Jana Zieleniewskiego na emeryturę obejmuje po nim w roku 1971 kierownictwo Zakładu Prakseologii PAN. Następnie





pełni funkcję kierownika Zakładu Teorii Organizacji Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego i Zakładu Administracji Publicznej Instytutu Organizacji Zarządzania i Doskonalenia Kadr. Tytuł naukowy profesora uzyskał w 1975 roku. W roku 1980 wyjechał z kraju na kontrakt w School of Business and Administration Temple University w Filadelfii.

Od 1980 był kolejno profesorem School of Business Administration Temple University w Filadelfii, Duquesne University w Pittsburghu, kierownikiem projektu (chief technical advisor) Organizacji Narodów Zjednoczonych w Centralnej Afryce (Burundi i Rwanda), ekspertem rządu w Burkina Faso, profesorem EHC Université de Montreal i Université du Québec à Montreal, Kierownikiem Rady Programowej Polish Institute of Arts and Sciences McGill University w Montrealu, Profesorem Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego w Warszawie.





3 Czerwca 2009 r.



Marek Zubik: (ur. w 1974 r.) profesor Uniwersytetu Warszawskiego. Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji UW.

Kierownik lub współuczestnik wielu programów badawczych realizowanych przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, Instytut Spraw Publicznych oraz Komitet Badań Naukowych. Ekspert współpracujący z Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

Stypendysta krajowy Fundacji na Rzecz Nauki Polskiej (1999 r.).

W latach 1998-2002 ekspert zatrudniony w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.

W latach 2000-2004 sekretarz Sekcji Polskiej Międzynarodowego Stowarzyszenia Nauk Prawnych w Paryżu.

W latach 2004-2007 sekretarz Komitetu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Członek z wyboru Komitetu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk na kadencję 2007-2010.

W latach 2002-2007 wicedyrektor Zespołu Wstępnej Kontroli Skarg Konstytucyjnych i Wniosków w Biurze Trybunału Konstytucyjnego. Członek kolegium redakcyjnego „Przeglądu Sejmowego”.





UCZESTNICY:

I



Zbigniew Stawrowski: (ur. w 1958 r.) filozof polityki, w latach 1982 – 2000 uczeń i asystent ks. Józefa Tischnera. Pracuje w Instytucie Studiów Politycznych PAN. Współzałożyciel i wykładowca Collegium Civitas. Stały współpracownik miesięcznika „Znak”. Współzałożyciel i dyrektor Instytutu Myśli Józefa Tischnera. Mieszka w Warszawie.



3 Czerwca 2009 r.



Dariusz Dudek: (ur. w 1961 r.) doktor habilitowany nauk prawnych, profesor KUL, specjalista w dziedzinie prawa konstytucyjnego.

Studiował (1979-1983) na Wydziale Prawa i Administracji UMCS. Następnie od 1.11.1983 r. zatrudniony w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa KUL. Przygotowana praca doktorska na Uniwersytecie Jagiellońskim została obroniona w dniu 26.06.1989 r. natomiast kolokwium habilitacyjne odbyło się na KUL w dniu 3.04.2000 r.

Od 2002 r. profesor nadzwyczajny KUL. Od 1991 r. adwokat Lubelskiej Izby Adwokackiej; w latach 1993-1998 współpracownik Trybunału Konstytucyjnego. Pełnił funkcję Dyrektora Instytutu Prawa Publicznego KUL. Obecnie jest prodziekanem Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, pracownikiem Instytutu Prawa KUL, ponadto Kierownikiem Katedry Prawa Konstytucyjnego KUL, jest członkiem Towarzystwa Naukowego KUL.





Janusz Kochanowski: (ur. w 1940 r.) prawnik, dyplomata. Studia: Wydział Prawa Uniwersytet Warszawski, mgr 1963; dr 1980, aplikacja sądowa 1964-66.

Wydział Prawa UW – wykładowca 1966-1990; ekspert Senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności 1989-91; konsul generalny RP w Londynie 1991-95; wykładowca Wydz. Prawa UW 1997-2005 ; doradca Naczelnego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Lekarzy 1998-1999; członek zespołu przy Prezesie Rady Ministrów d/s oceny tworzenia służby cywilnej 1998; członek zespołu przy Ministrze Sprawiedliwości d/s nowelizacji kodeksu karnego 2000-2001; honorowy prezes Fundacji i red. naczelny magazynu „Ius et Lex”. Przewodniczący Porozumienia Organizacji Zawodów Prawniczych 2003-2004.

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

Członek: Okręgowej Rady Radców Prawnych w Warszawie; NSZZ „Solidarność” 1980-91; ZAIKS; Rotary Club of Warsaw 1989-2003 czł. zał, sekr. 1989, czł. honorowy; London Diplomatic Association 1991-95, Consular Corps in London 1991-95, The London Europe Society and European Luncheon Club 1993-97 , European Atlantic Group w Lon-





3 Czerwca 2009 r.

dynie 1993-97, Polski Club „Ognisko” w Londynie 1991-1995, Oxford&Cambridge University Club w Londynie 1997-99, British-Polish Legal Association w Londynie (dożywotni członek honorowy), Transparency International - członek zarządu, Polska Rada Ruchu Europejskiego. Członek założyciel Stowarzyszenia Pamięci Narodowej. Członek International Advisers Criminal Law and Philosophy.





Irena Kamińska: sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; nominację sędziowską otrzymała w 1982 r. W 1998 r. została członkiem Krajowej Rady Sądownictwa jako sędzia sądu wojewódzkiego w Łodzi; wchodziła w skład Prezydium Rady, a przez okres ostatnich dwóch lat była jej rzecznikiem prasowym. W ostatnim roku funkcjonowania w Krajowej Radzie Sądownictwa, w dniu 15 stycznia 2002 r. otrzymała nominację na sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Od 1 stycznia 2004 r. pełniła funkcję przewodniczącej Wydziału Informacji Sądowej w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie, a od 2005 r. pełniła jednocześnie funkcję wiceprezesa tego sądu. W związku ze zrzeczeniem się funkcji wiceprezesa WSA, w 2008 r. została przeniesiona decyzją Prezesa NSA do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Od 1996 r. jest członkiem Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA, w 2007 r. weszła w skład Zarządu, 25 października 2008 r. została wybrana na Prezesa tego Stowarzyszenia.





3 Czerwca 2009 r.



Adam Zieliński: (ur. w 1931 r.) absolwent Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. W 1968 r. uzyskał stopień naukowy doktora nauk prawnych, w 1975 r. doktora habilitowanego, a w 1989 roku profesora zwyczajnego.

W latach 1955-1961 sędzią Sądu Powiatowego dla m. st. Warszawy, 1961-1982 - sędzią Sądu Okręgowego dla m. st. Warszawy.

W 1970 r. objął funkcję dyrektora departamentu prawnego, a w latach 1994-1995 sekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości.

W latach 1982-1992 był sędzią i Prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Był członkiem Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk (1994 r.), Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów (1976-1984, 1986-1989, sekretarz w latach 1976-1984), Zrzeszenia Prawników Polskich (1954 r.). W latach 1986-1990 pełnił funkcję Prezesa Zarządu Głównego Związku Prawników Polskich. W latach 1989-1991 został Posłem Sejmu kontraktowego.

Był także członkiem Komitetu Praw Człowieka przy Organizacji Narodów Zjednoczonych (1985-1988) oraz Komitetu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. W latach 1996-1997 był członkiem Izby Praw Człowieka w Bośni i Hercegowinie.

W latach 1996-2000 Rzecznik Praw Obywatelskich. Jako RPO podpisał porozumienie United Nations Development Programme w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych. Podpisał również porozu-





mienie z Regionalnym Biurem na Europę i Kraje WNP Programu Narodów Zjednoczonych ds. rozwoju o współpracy, mającej na celu udzielanie pomocy krajom Europy Środkowej i Wschodniej w tworzeniu instytucji ochrony praw człowieka. W 1999 r. został wiceprezydentem European Ombudsman Institute. Jest pracownikiem Instytutu Prawa Cywilnego Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Jest również członkiem Komitetu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Został odznaczony Krzyżem Kawalerskim w 1970 roku oraz dwukrotnie Krzyżem Komandorskim Orderu Odrodzenia Polski w 1978 r. oraz 1984 r.

Był członkiem zespołów redakcyjnych czasopism prawniczych jak „Państwo i Prawo” oraz „The International Ombudsman Yearbook”.

Jest autorem ponad 150 publikacji naukowych, popularno - naukowych oraz książek głównie z zakresu prawa i postępowania cywilnego oraz prawa administracyjnego, m. in.: O nowym kodeksie rodzinnym i opiekuńczym (1965), Ochrona roszczeń pracowników w sądowym postępowaniu cywilnym (1969), Sądownictwo opiekuńcze w sprawach małoletnich (1975). Był współautorem komentarza do kodeksu postępowania administracyjnego oraz kodeksu postępowania cywilnego.





3 Czerwca 2009 r.



Maciej Dybowski: (ur. 1977 r.) doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, członek Rady Zarządzającej Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Wiedniu (od 2007 r.), pełnomocnik Rzecznika Praw Obywatelskich d.s. doradztwa naukowego, sekretarz redakcji Magazynu „Ius et Lex”. W latach 2002-2003 stypendysta Fundacji im. Stefana Batorego, w roku 2008 stypendysta Fundacji na rzecz Nauki Polskiej. Autor książki „Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS” (C.H. Beck 2007) artykułów, recenzji i tłumaczeń naukowych z zakresu teorii i filozofii prawa oraz praw jednostki.





WYSTĄPIENIA (tezy do dyskusji)







Zbigniew Stawrowski

I

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

I. Wprowadzenie

Istotnym elementem naszych wspomnień z 1989 roku pozostaje doświadczenie odzyskanej wolności – poczucie, że przed Polakami otworzyła się nowa przestrzeń działania. Pojawiła się wtedy świadomość – za którą poszły konkretne czyny i konkretne zaangażowania – że już nie tylko sfera prywatna, ale również obszar spraw publicznych może być dziedziną sensownej aktywności, na którą ludzie mogą wpływać, i za którą mogą brać odpowiedzialność. Innymi słowy, Polacy uwierzyli, że mogą wreszcie stać się obywatelami. To doświadczenie odzyskanej wolności oraz możliwości podjęcia działań obywatelskich znalazło wówczas wyraz w powiedzeniu: „jesteśmy teraz we własnym domu”.

Postawmy zatem pytanie, czy państwo, w którym dziś żyjemy, dorosło do oczekiwań i nadziei, jakie słusznie żywiliśmy 20 lat temu, u początku transformacji ustrojowej?

Nie chodzi przy tym tylko o subiektywne odczucia obywateli, lecz przede wszystkim o to, czy nasze państwo spełnia instytucjonalne warunki tego, by mogło w oczach obywateli uchodzić za „własny dom”, za sprzyjającą przestrzeń dla ich własnej twórczej wolności. Kryteria pozwalające na dokonanie takiej oceny są dobrze znane i łączą się z tym, co rozumiemy przez nowoczesne państwo oraz z różnymi znaczeniami pojęcia „obywatel”.

II. Co to znaczy być obywatelem?

W myśli politycznej od czasów starożytnych, wyróżnia się dwa znaczenia tego słowa: mówi się o obywatelu czynnym i biernym, o wymiarze obywatelstwa, którego się doznaje jako pewnego statusu oraz takim, który się czynnie wykonuje. Odwołajmy się do tego rozróżnienia





w wersji przedstawionej przez Immanuela Kanta, który wprost odnosi je do państwa, będącego również dla nas wzorem rozumnego uregulowania relacji międzyludzkich, opartego na poszanowaniu wolności i godności człowieka.

1. Obywatel to przede wszystkim ktoś, kto jest poddany rządowi prawa. W takim państwie człowiek znajduje się pod opieką instytucji państwowych i doznaje ich wspierającej obecności. Wsparcie to polega na ochronie szeroko rozumianej sfery prywatnej (życie, nienaruszalność cielesna, majątek, rodzina) oraz wolności działania, ograniczonej takim samym prawem każdego innego obywatela. Tylko ktoś, kto żyje w państwie, które zapewnia mu takie warunki, może czuć się w nim „u siebie”, może uważać siebie za obywatela, za kogoś, kogo wolność została przez państwo uszanowana, i który może swobodnie realizować swoje indywidualne cele i konkurować z innymi, mając zapewnione osobiste bezpieczeństwo oraz zagwarantowane przestrzeganie sprawiedliwych reguł gry. Innymi słowy, tak rozumiany obywatel – obywatel bierny (Bürger, bourgeois), tym bardziej czuje się obywatelem, im bardziej państwo, w którym żyje, odpowiada wzorcowi **państwa prawa**. Podstawową instytucją takiego państwa jest instytucja wymiaru sprawiedliwości. Od sprawności i jakości działania tej instytucji najbardziej zależy to, czy mieszkańcy państwa czują się jego obywatelami, czy uważają je za swoje i się z nim identyfikują.

Mając na względzie to znaczenie obywatelskości, należy więc zapytać, czy i na ile dzisiejsze funkcjonowanie instytucji wymiaru sprawiedliwości pozwala nazwać Państwo Polskie państwem prawa – państwem poszanowania wolności i sprawiedliwości. (Ponieważ większość referatów w naszej sesji poświęcona jest tej właśnie kwestii, pozwolę sobie ją jedynie zasygnalizować).

2. Drugie znaczenie słowa obywatel – obywatel czynny (Staatsbürger, citoyen) – ściśle wiąże się z uczestnictwem w życiu publicznym i politycznym. Tym razem poczucie „bycia u siebie” łączy się z poczuciem odpowiedzialności za losy państwa i identyfikacją ze wspólnotą. Człowiek rozumie tutaj swoją wolność jako gotowość służby wspólnocie – służby dobru wspólnemu. Państwo, które ta-





kie postawy umożliwia, co więcej, do nich zachęca, to – przywołując rozróżnienie znane od czasów starożytnych – *res publica*, rzecz wspólna, albo jeszcze mocniej: wspólne dobro obywateli. Republika, czyli mówiąc po polsku **Rzeczpospolita**, to przede wszystkim przeciwieństwo *res privata*, a więc takiej wizji państwa, gdzie władza służy jedynie interesom tych, którzy ją sprawują.

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

Mając to znaczenie obywatelskości na względzie, należy zapytać, na ile dzisiejsze Państwo Polskie zasługuje na to, by je nazwać *Rzeczpospolitą*. (Chodziłoby tu o takie kwestie, jak np.: wady ustroju demokracji partyjno-gabinetowej, kwestia ordynacji jednomandatowej i osobistej odpowiedzialności delegatów, immunitet poselski, etc.).

III. Kwestia Konstytucji

Bywają czasem szczególne sytuacje, kiedy poczucie czynnego obywatelstwa, związane z realnym współuczestnictwem w życiu publicznym i współodpowiedzialnością za własny kraj, może osiągnąć swój szczyt. To tak zwane „momenty konstytucyjne”. Nie każdy kraj i nie każde pokolenie otrzymało szansę, by wpływać nie tylko na bieżącą politykę, ale również, by decydować o zasadniczych zrębach całej państwowości – projektując i tworząc od początku ustrojowy kształt własnego państwa. Poczucie uczestniczenia w takim właśnie dziele, o ile zakończy się ono sukcesem, buduje najmocniejszą i najgłębszą identyfikację z państwem, które dla uczestników procesu становienia konstytucji staje się w ten sposób niejako ich własnym dzieckiem. Warto tu przytoczyć jako wzór przede wszystkim przypadek Stanów Zjednoczonych, w których proces становienia konstytucji stał się dla szerokich kręgów społeczeństwa amerykańskiego wielką szkołą obywatelskości, a następnie początkiem legendy założycielskiej i patriotyzmu konstytucyjnego.





3 Czerwca 2009 r.

Na tym tle Polacy, którzy po 1989 roku otrzymali podobną szansę ewidentnie ją zaprzepaścili. Zamiast poszukać etycznego fundamentu, na którym dałoby się zbudować wspólny dom wszystkich Polaków, i który pozwoliłby sprawiedliwie rozstać się z przeszłością, elity zainteresowane zatarciem odpowiedzialności za czas komunizmu, przeformowały – wykazując się dużą zręcznością – ustawę zasadniczą, z którą, oprócz nich samych, mało kto może się utożsamić. Chodzi tu zarówno o jej główny cel, stanowiący pogwałcenie zasady sprawiedliwości – zapewnienie osobom zaangażowanym w struktury PRL-u, „miękkie” przejście do elit III RP, jak i o sam sposób stanowienia konstytucji, który dokonywał się wedle procedur nie do końca zgodnych z tym, czego uchwalenie konstytucji wymaga (Zgromadzenie Narodowe z zaburzoną reprezentatywnością zamiast specjalnie powołanej konstytuanty oraz brak quorum w zatwierdzającym referendum), i który spolaryzował społeczeństwo doprowadzając do niezwykle ostrego konfliktu politycznego, i ostatecznie przyjęcia konstytucji niewielką przewagą głosów. W rezultacie, zamiast poczucia uczestnictwa w akcie konstytuującym własne państwo, towarzyszy nam świadomość, że ojcami założycielami III RP są przede wszystkim przedstawiciele dawnych komunistycznych elit.

Bez zmiany tego stanu rzeczy, tzn. bez uchwalenia nowej konstytucji, a jeszcze wcześniej bez podjęcia rozstrzygnięć, które mają charakter przedkonstytucyjny, a mianowicie, kto może jako pełnoprawny obywatel, a kto nie, stanowić konstytucję, czyli, mówiąc wprost, bez przynajmniej symbolicznej, ale jednoznacznej dekomunizacji, nasze poczucie obywatelskości – bycia u siebie i identyfikacji z własnym państwem – pozostanie niedopełnione.





Dariusz Dudek

I

Jakie rozwiązania systemowo-ustrojowe powinna mieć Polska?

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

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

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

Jak wiadomo, w okresie PRL nie była realizowana odpowiedzialność konstytucyjna, polityczna, karna, cywilna, czy wobec opinii publicznej osób ze struktur władzy, natomiast w okresie przełomu ustrojowego od 1989 r. w Polsce nie zaprowadzono ani retroaktywnie, ani a quo ww. form odpowiedzialności, gdyż działał swoisty „contract imperial”. Doktryna „grubej kreski”, w kontekście zamierzonej i metodycznie przeprowadzanej przez poprzedzające kilkadziesiąt lat w Polsce powojen-





nej demoralizacji „homini sovietici”, mogła oznaczać i powodować swoisty relatywizm, fundamentalne i celowe odrzucenie tak ideału etycznego, jak zasady prawnej odpowiedzialności w procesie sprawowania władzy publicznej.

Szlachetne przekonanie Arystotelesa, że prawo stanowione nie jest konieczne dla ludzi kultury i honoru¹ – nie jest, niestety, realistycznym odniesieniem do sfery władzy w państwie współczesnym, także w Polsce doby transformacji. I vice versa: trudno podzielać naiwną wiarę w samoistną skuteczność karnych instrumentów, choćby nawet rozwiązanie polegające na radykalnym zaostrzeniu odpowiedzialności karnej osób publicznych wydawało się najprostszym, a zapewne i najtańszym rozwiązaniem.² Natomiast realistyczne jest żądanie odpowiedzialności w polityce i oczekiwanie „etyki odpowiedzialności”³ w unormowaniach prawnych i praktyce życia publicznego.

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

Tego problemu w pierwszym rządzie dotyczą moje uwagi co do rozwiązań systemowo-ustrojowych, jakie powinna mieć Polska.

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

Nie zamierzam też bliżej uzasadniać postulatu rozbudowania pryncypiów konstytucyjnych, czyli zasad ustrojowych, o wymogi odpowie-

1 Etyka Nikomachejska, VIII, 4, 1157a

2 Ciekawy historycznie przykład takiego rozwiązania zawierała ustawa z 30.01.1920 r. w przedmiocie odpowiedzialności urzędników za przestępstwa popełnione z chęci zysku (Dz.U.RP Nr 11, poz.60). Zagrożenie karą śmierci przez rozstrzelanie urzędnika sprawcy kradzieży, przywłaszczenia, oszustwa, bądź łapownictwa – mogło być zrozumiałe w warunkach nadzwyczajnych, toczącej się wówczas wojny polsko-bolszewickiej, dzisiaj – jest po prostu niemożliwe

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

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





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

Takie zmiany systemowe, otwierające nowe pola dla eksploracji doktrynalnej i orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, o ile w ogóle są możliwe, powinny znaleźć dopełnienie w dalszych szczegółowych regulacjach, zarówno na poziomie ustawy zasadniczej, jak ustaw zwykłych.⁵ Zważywszy jednak poziom sztywności obowiązującej konstytucji i dotychczasowe doświadczenia w zakresie jej nowelizowania (także w sferze odpowiedzialności) oraz „rewizyjny” charakter takich postulatów, z góry wolno je uznać za mało realne. Racjonalne natomiast pozostaje oczekiwanie możliwych, a przy tym doniosłych korekt regulacji konstytucyjnej, w zakresie ustroju państwa i systemu jego organów władzy publicznej, oraz poszukiwanie skutecznego „systemu immunologicznego” konstytucji, czyli konsekwentnie przyjętego i realizowanego systemu odpowiedzialności piastunów władzy publicznej.

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

W sferze konstytucyjnego unormowania władzy ustawodawczej nie postuluję likwidacji Senatu, co niekiedy zapowiadano w kampaniach wyborczych, aczkolwiek poważne ograniczenie liczebności obu izb (np. Sejmu do 200 posłów, a Senatu do 50 senatorów) w żaden sposób nie osłabiłoby ich znaczenia, zaś istotnie obniżyłoby wydatki na utrzymanie parlamentu. Ważniejsze wydaje się zrównoważenie zakresu funkcji

5 Por. Konstytucja i odpowiedzialność, Konstytucja i odpowiedzialność, w: E.Gdulewicz, H.Zięba-Załuśka, Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Rzeszów 2007, s.52





3 Czerwca 2009 r.

i wzajemnych relacji obu izb oraz modyfikacja parlamentarnego prawa wyborczego. System proporcjonalny w wyborach Sejmowych, premiujący duże partyjne komitety wyborcze i jedynie plebiscytarny, a nie personalny charakter głosowania, domaga się jeśli nie całkowitego zastąpienia, to przynajmniej uzupełnienia o system wyborów większościowych w jednomandatowych okręgach wyborczych. Znacząco poprawiałoby to sens mandatu przedstawicielskiego, indywidualny aspekt tak elekcji, jak i odpowiedzialności posła za sposób i efekty wykonywania mandatu. Dyferencjacja biernego prawa wyborczego wyłącznie ze względu na cenzus wieku – nie wystarcza, a w praktyce prowadzi do powielania układu politycznego obu izb; rozważyć zatem należy typ i stopień wymagań merytorycznych, np. wykształcenia i doświadczenia zawodowego, przynajmniej w odniesieniu do senatorów.

Nie ma też żadnych powodów, aby kandydatów do parlamentu nie obejmował wymóg nieskazitelności charakteru, w tym – niekaralności za przestępstwo. To minimum wymagań, a zarazem przyzwoitości w życiu publicznym.⁶ Dyskusyjne są obecne unormowania zakresu niepołączalności mandatu (art. 103), jego charakter (art. 104) i granice immunitetu parlamentarnego (art. 105). Odnośnie do pierwszego, należałoby radykalnie odseparować personalnie parlament od Rady Ministrów, co w warunkach konieczności koalicyjnych rządów prowadzi de facto do fikcji podziału władz na ustawodawczą i wykonawczą (w pionie rządowym) oraz braku realnej odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów przed Sejmem. Nierealna też jest formuła przedstawicielstwa, polegająca na reprezentacji Narodu przez każdego z osobna posła i senatora, bez względu na sposób postępowania ich i klubów politycznych. Rozważyć należy jeśli nie zniesienie, to odwrócenie koncepcji immunitetu formalnego parlamentarzystów, tak, by szczególna ochrona prawna była indywidualnie przyznawana (w drodze nader utrudnionej procedury), a nie cofana, jak obecnie.⁷ Wprawdzie trudno doma-

6 Długotrwałe postępowanie legislacyjne w sprawie dwu poselskich projektów nowelizacji Konstytucji RP, wniesionych 26.02.2008 r. do Sejmu, a dotyczących wprowadzenia wymogu niekaralności posła i senatora za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego oraz uchylenia konstytucyjnego unormowania immunitetu formalnego parlamentarzystów (druki sejmowe nr 432 i 433 dostępne na stronie internetowej www.sejm.gov.pl) jak dotąd nie zakończyło się; jednakże w dn. 7.05.2009 r. Sejm w trzecim czytaniu uchwalił zmianę art.99 Konstytucji, wprowadzającą wskazaną regułę niegodności wyborczej

7 Bliższą argumentację przedstawiłem w mojej ekspertyzie w przedmiocie poselskich projektów zmiany Konstytucji RP – zawartych w Drukach Sejmowych Nr 432 i Nr 433, przekazanej BAS 31.07.2008 r. (vide: materiały Komisji Nadzwyczajnej Sejmu)





gać się egzekwowania odpowiedzialności posłów i senatorów na wypadek np. uchwalenia niekonstytucyjnej ustawy, ale wydaje się, że istnieje jakieś quantum działań niekonstytucyjnych, bądź nieefektywnych, czy beczynności parlamentu, które powinny skutkować albo jego rozwiązaniem (bynajmniej nie tylko w sytuacji kryzysu procedury tworzenia rządu czy uchwalania budżetu), albo czasową utratą praw wyborczych przez parlamentarzystów, winnych określonych naruszeń czy uchybień. Jednym z działań parlamentu, obecnych w naszym życiu publicznym, stojących w jaskrawej sprzeczności z wymogami praworządności konstytucyjnej, jest lekceważenie i niewykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niekonstytucyjność ustaw. Brak środków egzekucyjnych w tej mierze sprawia, że parlament może albo w ogóle nie reagować na sytuację luki prawnej powstałej w następstwie orzeczenia Trybunału, albo ponownie forsować analogiczne, niezgodne z konstytucją unormowanie.

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

Konstytucyjne unormowanie władzy wykonawczej, w tym instytucji Prezydenta RP i Rady Ministrów oraz ich wzajemnych relacji, zasługuje na głębsze zmiany, nie tylko dla uniknięcia sytuacji konfliktów (sporów) kompetencyjnych i kryzysów politycznych, ale dla zapewnienia ich efektywnego współdziałania dla dobra wspólnego, także w obszarze integracji europejskiej. Chociaż Prezydent należy do władzy wykonawczej, posiada obecnie nieliczne i ograniczone kompetencje związane z tą sferą władzy, nie może on w pełni samodzielnie powołać Rady Ministrów, ani nawet rządu prezydenckiego w razie niezdolności Sejmu. Zbędna jest, co potwierdza praktyka ustrojowa, Rada Gabinetowa, skoro Prezydent nie ma merytorycznego wpływu na działania rządu nawet w sytuacjach kryzysowych, zaś podejmowane wówczas przez nie-





go ewentualne mediacje, mają charakter pozaprawny i postulatywny, a nie władczy. Przy rekonstrukcji w składzie rządu (art. 161) Prezydent jest zgola irracjonalnie usytuowany jako wykonawca woli Premiera, a sam nie posiada żadnych instrumentów dla ewentualnego uruchomienia odpowiedzialności politycznej rządu. Prezydent jest też przesadnie zobligowany przez konstytucję, by w zakresie polityki zagranicznej współdziałać z Premierem i właściwym ministrem, a czasie pokoju zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi sprawować za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (art. 133 ust. 3 i 134 ust. 2). Wreszcie, realizacja ważkich kompetencji wyłącznie na wniosek rządu, Premiera lub właściwego ministra, a nie z własnej inicjatywy głowy państwa, jak też wymóg kontrasygnowania jego działań normodawczych - dobitnie redukują atrybuty władzy wykonawczej, sprawowanej przez Prezydenta. Z pewnością też, jego pozycja ustrojowa nie odpowiada tej, jaką prezydent miał już wcześniej w polskiej tradycji konstytucyjnej (np. w konstytucji z 1921 r., nie mówiąc już o nader oryginalnej ustawie konstytucyjnej z 1935 r.).

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

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





rum międzynarodowym oraz w strukturach europejskich.

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

Obecnie ukształtowany status ustrojowy i zakres kompetencji TK wydają się prawie optymalne, choć i tu zasadne byłoby pewne korekty. Przede wszystkim nie ma żadnego uzasadnienia utrzymywanie monopolu Sejmu w zakresie wyboru wszystkich sędziów TK, co wywodzi się jeszcze z epoki PRL i jest zjawiskiem bezprecedensowym w Europie. Uprawnienia kreacyjne w tej mierze powinny ponadto przysługiwać innym podmiotom. 15-osobowy skład TK mógłby być powoływany w całości przez Prezydenta, przy czym prawo przedstawienia kandydatów na sędziów Trybunału powinno przysługiwać na równi, po 3 kandydatów: Sejmowi, Senatowi, Prezydentowi, najwyższemu organom sądowym, tj. SN, NSA, a ponadto – Rzecznikowi Praw Obywatelskich, przedstawicielom zawodów prawniczych zaufania publicznego: adwokatury, radców prawnych i notariatu, ewentualnie przy współudziale środowiska akademickiego (np. Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, albo Kolegium Dziekanów Wydziałów Prawa Uniwersytetów). Wymóg modyfikacji kompetencji TK, zwłaszcza racjo-





nalizacja konstrukcji skargi konstytucyjnej, czy powiązanie Trybunału z inicjowaniem procedury odpowiedzialności konstytucyjnej (co w jakimś stopniu przewidywały przepisy o TS do 1992 r.), obejmuje też poprawę skuteczności rozstrzygnięć TK oraz jego powiązania z działalnością innych obszarów sądownictwa. Praktyka zdaje się też potwierdzać zasadność przywrócenia Trybunałowi kompetencji do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, odebranej przez Konstytucję z 1997 r., co było posunięciem nietrafnym, w perspektywie konieczności gruntownych zmian dokonywanych w polskim systemie prawnym, zarówno dla realizacji konstytucji, jak procesu integracji europejskiej.

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





sna, przypadkiem oskarżenia o delikt konstytucyjny tej właśnie osoby.

Regulacja w rozdziale IX Konstytucji zawiera istotne luki; do tej samej grupy organów ochrony prawnej należałoby zaliczyć także inne organy o doniosłych funkcjach, tj. dwa przewidziane w Konstytucji: Rzecznik Praw Dziecka (art.72 ust.4) i Krajowa Rada Sądownictwa (art.186-187) oraz co najmniej trzy, nie mające statusu konstytucyjnego, a oparte wyłącznie na regulacji ustawowej: prokuratura, Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (IPN) i Główny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. Uważam, że do unormowania organów kontroli państwowej i ochrony prawa należy koniecznie włączyć prokuraturę, przy jednoznacznym rozstrzygnięciu jej charakteru ustrojowego i reguł niezależności zwierzchnika prokuratury, w tym oddzieleniu funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego, oraz funkcji i kompetencji, zarówno związanych z obszarem procesu karnego, jak i weryfikacją legalizmu działania władzy publicznej.

Rzecznikowi Praw Obywatelskich warto przyznać jakiś zakres kompetencji władczych, realnie inicjatywnych, a nie tylko, postulatywnych i perswazyjnych, jakie posiada obecnie. W grę mogłoby wchodzić np. prawo do składania skargi konstytucyjnej na rzecz indywidualnego podmiotu bez zachowania wymogu wyczerpania drogi prawnej, z jednoczesnym zawieszeniem postępowania, bądź wstrzymaniem wykonalności rozstrzygnięć bądź działań urzędowych, w których Rzecznik upatruje naruszenia konstytucyjnych uprawnień jednostki. Nie bálbym się także wyposażenia RPO w prawo własnej inicjatywy ustawodawczej w sferze dotyczącej statusu prawnego jednostki, w tym priorytetowych wniosków ustawodawczych dla wykonania (realizacji) wyroków TK w tej sferze. Obok RPO również Rzecznik Praw Dziecka powinien uzyskać bliższą regulację w ustawie zasadniczej, w miejsce dotychczasowego, całkowicie blankietowego odesłania do ustawy zwykłej. Bez większej szkody natomiast możliwe wydaje się wyeliminowanie z konstytucji KRRiT, a nawet likwidacja tego organu (stanowiącego w naszej praktyce kategorię „łupu politycznego”) i rozdział jego kompetencji pomiędzy odpowiednie resorty rządowe i niezależne agencje, z zastrzeżeniem opiniodawczych zadań przedstawicieli mediów społecznych i, rzecz jasna, sądowej kontroli legalności ich działań.

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





sowanej w 1997 r.

Uzupełniającą chcę odnieść się do, zawartego wśród konstytucyjnych środków prawnych ochrony wolności i praw, unormowania odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez organy władzy.⁸ Zgodnie z art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji, każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej, a ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Wskazany środek ochronny oparty jest na niewątpliwie trafnym założeniu, iż wykonywanie funkcji władzy publicznej przez organy państwa (i samorządu) wymaga zgodności z prawem, zarówno w zakresie zasad ustrojowych, jak i w wymiarze indywidualnych działań organów, to jest działań na podstawie prawa i w celu jego wykonania, zgodnie z zasadą legalizmu (art. 7).

Sam fakt wyrządzenia szkody, pozostającej w związku przyczynowym z nielegalnym działaniem organu władzy publicznej, rodzi szczególnego rodzaju konstytucyjne roszczenie jednostki do restytucji stanu prawnego oraz usunięcia skutków szkody, czyli jej naprawienia. Obejmuje wszelkie postacie szkód wyrządzonych przez działalność władczą, działania i zaniechania organów i instytucji publicznych w sferze legislacyjnej, administracyjnej i sądowniczej, w wyniku działań generalnych i indywidualnych rozstrzygnięć, w tym orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych. Zaniechanie rodzące odpowiedzialność odszkodowawczą dotyczy sytuacji, w której obowiązek określonego działania władzy publicznej jest skonkretyzowany w przepisach prawa i można ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie organu władzy publicznej, aby do szkody nie doszło. Odpowiedzialność Skarbu Państwa nie opiera się tu na zasadzie winy, ale ryzyka i ma charakter odpowiedzialności absolutnej. Taką interpretację przyjął TK, orzekając niezgodność art. 418 k.c.⁹ z art. 77 ust.1 Konstytucji.¹⁰

Ustawową, znacznie spóźnioną realizację art. 77 Konstytucji i ww. wyroku TK stanowi nowelizacja Kodeksu cywilnego z 2004 r.,¹¹ wpro-

8 Blżej m.in. D.Dudek, Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa – podstawy prawne i wątpliwości etyczne, *Cywilizacja* Nr 12/2005, s.80-98

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

10 Wyrok z 4.12.2001r. sygn. akt SK 18/00, OTK ZU 2001/8/256

11 Ustawa z 17.06.2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny i o zmianie niektórych in-





wadzająca nowe przepisy art. 4171 i art. 4172. W świetle tych przepisów, za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego bądź inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Jeżeli jednak wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność ponosi zarówno ich wykonawca, czyli bezpośredni sprawca szkody, jak i zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa. Odpowiedzialność za szeroko pojmowane wykonywanie władzy publicznej nie jest związana ani z osobą konkretnego funkcjonariusza-sprawcy szkody, ani z kwestią winy. Niezgodność z prawem jest zasadniczą przesłanką odpowiedzialności, co nie pokrywa się z tradycyjnym szerokim pojęciem bezprawności, obejmującej także kolizje z normami moralnymi, czy zasadami współżycia społecznego w ujęciu cywilistycznym. Kodeks nie precyzuje, czy odpowiedzialność ta ma zastosowanie również w razie niezgodności prawa polskiego z prawem europejskim. W procesie o odszkodowanie zbędne jest ustalanie bezpośredniego sprawcy szkody, gdyż ocenie podlega zachowanie danego podmiotu (struktury) władzy publicznej. Szkada może zostać wyrządzona także przez wydanie albo niewydanie aktu normatywnego. W pierwszej sytuacji jej naprawienia można żądać dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Postępowanie to należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, a w odniesieniu do tzw. prawa miejscowego także do sądów administracyjnych. O ile źródłem szkody jest zaniechanie wydania aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem tegoż zaniechania stwierdza sąd powszechny, rozpoznający sprawę o naprawienie szkody. W sytuacji szkody wynikającej z wydania prawomocnego orzeczenia sądowego lub ostatecznej decyzji administracyjnej, jej naprawienia można żądać dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem tych rozstrzygnięć. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Natomiast jeśli szkoda została wyrządzona w następstwie bezczynności organu, tj. przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewidu-

nych ustaw; Dz.U. Nr 162, poz. 1692





je przepis prawa, naprawienia szkody można żądać dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Nie jest rozstrzygniętym, czy omawianą podstawę odszkodowawczą wolno stosować w sytuacji orzeczenia ETPC, stwierdzającego naruszenie przez Polskę praw i wolności unormowanych w Konwencji Europejskiej, a także do sytuacji przewlekłości postępowania przed organami krajowymi. K.c. dopuszcza wyjątkowo oparcie przesłanki odszkodowania nie na kryterium niezgodności z prawem, ale niesłuszności działań; jeżeli przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej została wyrządzona szkoda na osobie, poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego jej naprawienia oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznana krzywdę, gdy okoliczności, a zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne, wskazują, że wymagają tego względy słuszności. Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej jest odrębnie uregulowana w przepisach szczególnych, m.in. dotyczących odpowiedzialności państwa za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie i zatrzymanie (art. 552 i n. k.p.k.). Do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed 1.09.2004 r. (dzień wejścia w życie nowelizacji k.c.) stosuje się dotychczasowe przepisy kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego.

Wskazany środek prawny, mimo jego niewątpliwie pozytywnego znaczenia w sferze gwarancji statusu człowieka i obywatela, nasuwa jednak pewne wątpliwości. Przyjęcie zasady nieograniczonego ryzyka w zakresie dzisiejszej odpowiedzialności odszkodowawczej za błędy władzy łączy się bowiem z niesprawiedliwym zaniechaniem odniesienia do szkód wyrządzonych w poprzedniej formacji ustrojowej oraz z brakiem mechanizmu indywidualnej odpowiedzialności nadmiernie immunizowanych piastunów funkcji publicznych (choćby w formie regresowej) i odniesienia do konkretnej koncepcji dobra wspólnego, czy służby publicznej. Odpowiedzialność ta nie jest jednak w rzeczywistości odpowiedzialnością państwa, jego organów, czy władzy publicznej, jak nawykowo zwykliśmy to ujmować, ale odpowiedzialnością zastępczą i zbiorową, przeniesioną z konkretnych osób lub struktur władzy via Skarb Państwa na ogół społeczeństwa, którego świadczenia finansowe tworzą też zasób fiskusa. Używając języka konstytucyjnego, podmiotem odpowiedzialności odszkodowawczej za błędy władzy publicznej – jest w ostatecznym rozrachunku Naród, czyli podmiot władzy zwierzchniej, skądinąd niezmiernie rzadko podejmujący bezpośrednio konkretne decyzje władcze. Paradoksalnie zatem: nadużycie władzy na





szkodę jednostki Narodu przez jej piastuna działającego w imieniu Narodu - rodzi odpowiedzialność całego Narodu, czego uzasadnienia można poszukiwać w zasadzie solidaryzmu jako spoiwie funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, albo w regułach demokracji, skutkujących konsekwencjami błędnych wyborów politycznych, absencji bądź biernego przyzwolenia w podejmowaniu decyzji wyborczych.¹²

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

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

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

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







Witold Kieżun

I

Patologia zarządzania publicznego

1. Realizacja zasad ustrojowych

1.1. Podstawą demokratycznej struktury organizacyjnej jest zasada pomocniczości. Jest ona również *expressis verbis* przewidziana w Preambule Konstytucji Polskiej z dnia 17 października 1997 roku: „ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte (...) na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Zgodnie z tym stwierdzeniem konfiguracja administracji publicznej powinna być zbliżona do trójkąta. Podstawowy, szeroko rozbudowany szczebel gminny realizuje większość spraw związanych z prawnie uregulowanym kontaktem obywatela z urzędem publicznym. Następne hierarchiczne szczeble powinny wykonywać kolejne czynności, których niższe szczeble nie są w stanie wykonać ze względu na ich szerszy terytorialny zakres i wagę spraw wymagających decyzji nie tylko z lokalnego punktu widzenia.

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





działalność społeczną należy do najniższych w Europie, nie mówiąc już o Ameryce.

- 1.3. Od 1990 roku jesteśmy świadkami niebywałego rozrostu aparatu centralnej administracji publicznej, w której zatrudnienie w procesie transformacji do zdecentralizowanej gospodarki rynkowej wzrosło od 46 tys. pracowników w roku 1990 do 124 tys. w roku 2007. W dodatku, gdy w 1999 roku zdecentralizowano tzw. administrację specjalną przenosząc z ministerstw do województw i powiatów 63% jednostek organizacyjnych, zatrudnienie w ministerstwach zwiększyło się o około 1 tys. pracowników. Ujemną aktualną cechą charakterystyczną Centrum jest poważne zaangażowanie w działalność operacyjną w formie regulacji jednostkowych (licencji, zezwoleń, upoważnień), a także strukturalna rozbudowa ze zmniejszaniem rozpiętości kierowania poprzez nadmierne mnożenie stanowisk kierowniczych. Jednocześnie niedobór sprawności koordynacyjnej powoduje poważne zakłócenia w relacjach między poszczególnymi działami gospodarki narodowej. Kłasyycznym przykładem jest stale odczuwalny w różnych dziedzinach brak wykwalifikowanych pracowników przy jednocześnie wysokim poziomie bezrobocia.
- 1.4. W Preambule Konstytucji czytamy „Działaniu instytucji zapewnić sprawność i rzetelność”. Jak wiemy sprawność to skuteczność, ekonomiczność, a więc minimalizacja kosztów i etyczność, którą w naszej sferze kulturowej jest postępowanie zgodne z zasadami etyki ogólnno-humanistycznej, zbieżnej z tradycją chrześcijańską. Istniejące rozbieżności dotyczące ocen niektórych zachowań i postaw w dziedzinie etyki powinny być podporządkowane demokratycznej zasadzie większości. Rzetelność to: solidarność, terminowość, punktualność, dokładność, wysoka jakość i lojalność. Są to akurat te cechy, których niedobór w skali społecznej wielokrotnie występuje w Polsce w sposób zbyt rażący.
- 1.5. Konstytucyjne i europejskie zasady dotyczące administracji terenowej są w wysokim stopniu nierespektowane w praktyce publicznego zarządzania. Artykuł 15 ust. 1 Konstytucji gło-





si: „Ustrój terytorialny RP zapewnia decentralizację władzy publicznej”, a artykuł 16 ust. 1 stanowi: „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego kraju stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Artykuł 4 pkt. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, ratyfikowanej przez Polskę, głosi: „Kierowanie sprawami publicznymi powinno, ogólnie rzecz biorąc, należeć do tych organów władzy, które są najbliższe obywatela”.

Dalszą istotną regułą jest zasada adekwatności, gwarantująca odpowiedniość środków do założonych zadań, jednoznacznie ujęta zarówno w art. 9 pkt. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, jak i art. 167 ust 1 Konstytucji, który głosi: „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. Te wszystkie zasady nie są realizowane w zadowalający sposób. Fikcja decentralizacji i samorządności wynika z rażącego niestosowania zasady adekwatności, gdyż np. powiaty mają wysoce niewystarczające środki własne, a gminom regularnie przydziela się samorządowe zadania bez zabezpieczenia finansowego.

- 1.6. Dalszą dyrektywą Konstytucji jest zasada ujęta w art. 10: „Ustrój Rzeczypospolitej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej”. Zasada ta nie jest respektowana w praktyce, bo Minister Sprawiedliwości jest jednocześnie Generalnym Prokuratorem. Również art. 103 Konstytucji nieracjonalnie ogranicza tę zasadę głosząc, że „Zakaz ten nie dotyczy członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu”. W ten sposób prominentni przedstawiciele władzy wykonawczej nie tylko stanowią prawo, które mają realizować, ale jeszcze uczestniczą aktywnie w ocenie własnej działalności.
- 1.7. Kolejną, rażąco nierealizowaną w praktyce, dyrektywą Konstytucji jest zasada art. 2: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasadę sprawiedliwości społecznej”. Zdając sobie sprawę z utopijności idei demokracji egalitarnej jej nowoczesna koncepcja określa





zasadę równych szans i awansu na podstawie oceny według wysiłku, zdolności i inteligencji (współczesna zasada równości). Niestety, w tej dziedzinie byliśmy jeszcze stosunkowo niedawno bardzo odlegli od praktyki zachodniej. Na podstawie wyrzykowych informacji sądzić można, że postęp w tej dziedzinie i w chwili bieżącej nie jest zadowalający.

Badania przeprowadzone w 1997 roku wykazały, że jedynie 23% Polaków uważa, że w ich kraju jest równość startu, wobec 66% Amerykanów w USA i 35% Niemców. Jedynie 17% Polaków uważa, że w naszym kraju obowiązuje zasada „każdemu według wysiłku”, wobec 71% Niemców, a zasada „każdemu wobec zdolności i inteligencji” 28% Polaków, a 75% Niemców i Amerykanów w ich krajach.

- 1.8. Wreszcie, podobnie jednak jak w większości tzw. demokratycznych krajów, nie jest respektowana w Polsce podstawowa zasada demokracji – decyzja większości. Zgodnie z artykułem 120 Konstytucji: „Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów”. Cóż z tego, jeśli nawet kwalifikowaną większość sejmową relatywnie reprezentuje mniejszość społeczeństwa? Jeżeli w wyborach do Sejmu głosuje np. około 40% uprawnionych, a zwycięskie koalicje nawet gdy mają w sumie 40% głosów to reprezentują jedynie 16% uprawnionej populacji. Jesteśmy stale rządzani przez mniejszość, jedynie w 29 krajach, takich jak np. Belgia, Grecja, Australia, Brazylia istnieje obowiązek głosowania pod rygorem sankcji karnych. Uważa się słusznie, że jest to obowiązek obywatelski. W ten sposób metodą sankcji doprowadza się do upowszechnienia postawy obywatelskiej, świadomości nie tylko korzystania z funkcji opiekuńczej państwa, ale i realizowania pewnych obowiązków, niejako autonimizując postawę obywatelską. Obywatel ma nie tylko świadomość co mu się należy od państwa, ale i co jest winien we własnym interesie państwu. Argument przeciwników tej koncepcji, sprowadzający się m.in. do tego, że w Polsce upowszechniona jest negatywna pamięć bez mała 100% wymuszonego osobistego uczestnictwa w fikcyjnych wyborach z okresu PRL o tyle jest nieistotny, że dotyczy jedynie populacji urodzonej





przed 1972 rokiem. Zagorzali liberałowie twierdzą też, że jest to koncepcja antydemokratyczna ograniczająca prawo obywatela do swobody wyboru. Zapominają jednak, że stałe rządy mniejszości kreują „fikcję organizacyjną” demokracji.

I

2. Reasumpcja niesprawności funkcjonowania zarządzania publicznego w latach 1989-2009

Na podstawie licznych, moich i innych autorów, opracowań można stwierdzić, że w omawianym okresie działania szeroko rozumianego aparatu zarządzania publicznego były:

- a. obciążone w wysokim stopniu patologią Czterech Jeźdźców Apokalipsy Biurokracji: gigantomanią, luksusomanią, korupcją i arogancją władzy,
- b. amatorskie, nieprofesjonalne, niesprawne np. wszystkie cztery reformy okresu rządów koalicji AWS i Unii Wolności,
- c. nie zadowolająco realizujące zasadę decentralizacji, pomocniczości i adekwatności zadań i środków,
- d. obciążone niedoborem realizacji zasady sprawiedliwości społecznej w sensie egalitarnej demokracji,
- e. obciążone brakiem precyzji w kalkulacji: kosztów i celów, zysków i strat, np. reforma oświaty (deficyt 800 mln zł), informatyzacja ZUS, informatyzacja rolnictwa (IACS), informatyzacja kontroli granicznej, reforma powiatowa itd.
- f. bez wyobraźni strategicznej – np. brak ustawy reprivatyzacyjnej, zbyt wczesne otwarcie nieprzygotowanego do konkurencji rynku polskiego, brak zabezpieczenia się przed dużej skali aferami (stabilizacja złotówki, afery przemytnicze itd.), spontanicznie przeprowadzona prywatyzacja, niewykorzystanie tranzytowego położenia Polski, spontaniczna likwidacja PGR, brak wizji dynamicznego eksportu ekologicznej produkcji rolnej, rozwoju chemii węglą, dywersyfikacji zaopatrzenia energetycznego, koncepcji rozwoju geotermicznych, powietrznych i wodnych źródeł energii odnawialnej, brak koncepcji produktu światowej wizytówki Polski, itd.
- g. zbyt często egoistycznie zachłanne w osobistym dorabianiu się, a nie bezinteresowne i altruistyczne, np. kominy płacowe w samo-



- rzędzie, korupcja,
- h. zbyt często reprezentujące partykularne interesy: osobiste, partyjne, środowiskowe, np. partyjny dobór kadr, partyjno-biznesowe grupy interesów, „sitwy samorządowe,” , utrudniające, a nawet wręcz uniemożliwiające ukształtowanie większości zdolnej do konsekwentnej polityki gospodarczej i kulturowej,
 - i. legislacyjnie chaotyczne i nadmiernie liczne, np. 60 nowelizacji ustawy o reformie administracyjnej,
 - j. arbitralne i pozbawione odpowiedzialności, np. wielokrotny brak represji za marnotrawstwo i za niezaradność, brak aktywności Trybunału Stanu, np.za szkody społeczne reform: służby zdrowia, systemu ubezpieczeń, czy reformy powiatowej,
 - k. nieprzejrzyste, trudno dostępne, czy wręcz utajnione, np. dane statystyczne dotyczące zatrudnienia w poszczególnych jednostkach Centrum, zbyt rygorystyczna ustawa o danych osobowych,
 - l. słabo nadzorowane i kontrolowane, np. cały obrót finansowy agencji i funduszy państwowych, marnotrawstwo w jednostkach samorządu terytorialnego.

3. Kierunki reformy zarządzania publicznego

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





działalność wyborczą reelekcji. Proponowałbym też przedłużenie kadencji wszystkich władz samorządowych i parlamentarnych do 5 lat. z możliwością tylko jednorazowej reelekcji.

Dalszy element odpolitycznienia to likwidacja partii w samorządzie terenowym. Jest to kanadyjski model, który daje świetne rezultaty. Wybory na zasadzie jedno-mandatowej ordynacji na miejscowe programy przedstawiane przez kandydatów popartych przez mały np. 50 osobowy zespół. Dyskusja przedwyborcza dotyczy konkretnych problemów miejscowych, bo taka jest rola samorządu terytorialnego. Strategia polityczna państwa jest sferą działania partii na szczeblu Parlamentu. Struktura partii politycznych też powinna się różnić od komunistycznego modelu sformalizowanej masowej organizacji z wewnętrznym rozbudowanym aparatem biurokratycznym. Bardziej celowy jest model amerykański, gdzie oczywiście istnieje kierowniczy zespół administracyjny i konsultacyjny, ale nie ma rzeszy szeregowych członków formalnie zaewidencjonowanych i obdarzonych legitymacjami partyjnymi. Partie mają swoich zwolenników, którzy głosują na nie, ale nie są masowymi organizacjami. Przy wprowadzeniu systemu jedno-mandatowej ordynacji wyborczej szybko ustabilizowałby się system dwupartyjny walczący o władzę jedynie na szczeblu Sejmu i Senatu.

Kolejny element odpolitycznienia to wreszcie doprowadzenie do doboru kadr do Służby Cywilnej na zasadzie konkursu, według racjonalnych kryteriów przedstawianych już wielokrotnie i zastosowanych praktycznie w 2005 roku przez „Komisję Doboru Kadry Wojewodów” powołaną przez vice-premiera Ludwika Dorna. Jedynie dla wybranych czołowych administracyjnych stanowisk kierowniczych (minister, sekretarz stanu, wojewoda) może być stosowane dodatkowe kryterium politycznej akceptacji określonego programu partyjnego. Należy podkreślić, z całą stanowczością, konieczność żelaznego rygoru oceny aksjologicznej całej sfery publicznej. Niedopuszczalna jest sytuacja pełnienia odpowiedzialnej roli obdarzonego publicznym zaufaniem funkcjonariusza szeroko rozumianej sfery publicznej przez osobę nie mającą całkowicie czystej karty w sferze etycznej. Znane fakty piastowania funkcji administracyjnych i poselskich przez osoby notowane w rejestrze skazanych za przestępstwa pospolite, czy nawet jedynie obję-





tych prokuratorskim aktem oskarżenia, stanowią obrazę elementarnych zasad uczciwej demokracji.

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

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

- a. opracowanie jednolitego systemu prawnego sektora publicznego z zestawieniem wszystkich jednostek organizacyjnych, uporządkowanych według typologii systemu finansowania i struktury organizacyjnej, z jednolitym taryfikatorem płac,
- b. likwidacja fikcji samorządności terytorialnej poprzez wyposażenie wszystkich jednostek samorządu terytorialnego we własne wystarczające środki, zgodnie z zasadą adekwatności,
- c. radykalne uproszczenie wszystkich procedur administracyjnych, głównie dotyczących powołania i funkcjonowania przedsiębiorstw z szerokim rozwinięciem komputeryzacji,
- d. rozwiązanie konfliktu dublowania władzy pomiędzy urzędem wojewódzkimi a urzędem marszałkowskim i podjęcie decyzji co do zakresu działania kontrolnego wojewody,
- e. łączenie powiatów i małych gmin, racjonalizacja relacji gmina – powiat, ostateczna długofalowa likwidacja powiatów, a promocja dobrowolnych związków gmin,
- f. poważne zmniejszenie liczby posłów Sejmu i Senatu
- g. restytucja Rady Stanu, istniejącej w okresie Królestwa Kongresowego – zespołu wysokiej klasy prawników dla fachowego opracowania ustaw sejmowych i senackich,
- h. racjonalizacja Centrum dokonana przez kompetentny naukowy, poza-urzędniczy zespół:
 - minimalizacja liczby jednostkowych decyzji operacyjnych (ograniczenie reglamentacji administracyjnej i gospodarczej),
 - podporządkowanie kontroli budżetowej i dalsze ograniczenie liczby agencji, funduszy państwowych i celowych,





- racjonalizacja makrostruktury rządu – radykalne ograniczenie liczby ministerstw,
- racjonalizacja mikrostruktury ministerstw – poważne zmniejszenie zatrudnienia przy wyższym poziomie intelektualnym personelu,
- jednolity, szeroko rozbudowany system informatyczny.



4. Konkluzja

Patologia zarządzania publicznego w Polsce jest klasycznym przykładem konfliktu prakseologia – polityka, w którym możliwość sprawnego rozwiązania makro i mikro problemów jest ograniczona partykularnym (np. partyjnym, lub/i osobistym) interesem. Ta sytuacja w perspektywie niepełnego wykorzystania funduszy Unii Europejskiej i pogłębiającej się recesji może doprowadzić do poważnego zaburzenia równowagi społecznej w Polsce. Powinna ona być dostrzeżona przez elity kierownicze, niestety zbyt obciążone priorytetem interesu partykularnego, niepohamowanych emocji i osobistych ambicji. Sądzę, że rolą nauki jest wykazanie tych perspektyw w świetle stwierdzonych dysfunkcji będących przede wszystkim wynikiem niskich kwalifikacji menedżerskich kolejnych elit politycznych.







Marek Zubik

I

Jak zracjonalizować polski parlamentaryzm?

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

1. System partyjny i system wyborczy a jakość polskiego parlamentaryzmu

Rola partii politycznych, zarówno w ramach procedur wyborczych, jak i w dochodzeniu do kompromisów politycznych czy sprawowania władzy jest trudna do przecenienia. Faktyczne ich znaczenie na scenie politycznej uzależnione jest od siły, w przeważającej mierze związanej z liczebnością i zdyscyplinowaniem ich klubu parlamentarnego.

Istotna rola partii politycznych, wyznaczona im przez ustrojodawcę, nie może być jednak rozumiana jako przekreślenie ogólnej koncepcji wolnego mandatu przedstawicielskiego i zastąpienie go faktycznym partyjnym mandatem imperatywnym.

W całym dwudziestoleciu zauważalne było zjawisko podejmowania różnego typu działań, które sięgając do mechanizmów prawa prywatnego, prowadziły do dyscyplinowania członków ciał przedstawicielskich, wybranych z poparcia konkretnych partii politycznych. Mecha-





nizmy te mają szczególne znaczenie w sytuacji, gdy system wyborczy oparty jest o proporcjonalny mechanizm ustalania wyniku wyborczego, korygowany progiem wyborczym. Progi te warunkują bowiem faktycznie przyznawanie mandatów przez daną listę kandydatów od uzyskania odpowiedniego poparcia przez wyborców. Wówczas realna możliwość uzyskania mandatu zależy od życzliwości decyzyjnych gremiów partyjnych, rozstrzygających o umieszczeniu i kolejności kandydatów na listach wyborczych.

Jedną z cech polskiego parlamentaryzmu, w jakimś stopniu wynikającą z przyjętego modelu wyborczego, jest dosyć duże rozdrobnienie sceny politycznej. Cztery ostatnie kadencje Sejmu pokazały, że zbudowanie znaczącej większości parlamentarnej trwającej cały okres czteroletniej kadencji jest niemałym wyzwaniem. Przełożyło się to na nie zawsze sprawne wykonywanie konstytucyjnych kompetencji parlamentu, a w konsekwencji na osłabienie jego autorytetu.

W tym świetle pojawia się pytanie, czy zakorzeniony już w polskiej tradycji ustrojowej system wyborów proporcjonalnych wymaga zmian, a jeśli tak to w jakim kierunku.

2. Struktura i skład parlamentu

W ciągu ostatnich dwudziestu lat polskiej transformacji ustrojowej nie odbyła się szeroka dyskusja na temat wizji i struktury polskiego parlamentu. Symboliczne pozostaje tu pytanie, czy ustalona w 1960 r.¹⁴ liczba posłów jest ciągle racjonalna z punktu widzenia przedstawicielskiego systemu sprawowania władzy i sprawnego działania izby? Szczególnie problem ten jest dostrzegalny po reformie samorządowej z końca lat dziewięćdziesiątych, gdy przywrócono samorządność na poziomie województwa. Niemalże jednakowa proporcja reprezentacji radnych sejmików wojewódzkich i parlamentarzystów rodzi pytanie o celowość takiego rozwiązania¹⁵.

Ważnym krokiem ku demokratyzacji państwa po latach tota-

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

15 W 16 sejmikach wojewódzkich zasiada łącznie 562 radnych. Jeden radny wojewódzki przypada na 54.032 wyborców, natomiast jeden parlamentarzysta reprezentuje 54.128 wyborców (według stanu z października 2007 roku).





litarne go reżimu była restytucja Senatu jako drugiej izby parlamentu. Senat miał pierwotnie – w wymiarze politycznym – balansować wybierany w niedemokratycznej procedurze Sejm, w którym w zamysśle większość miała przypadać PZPR i skupionym wokół niego stronnictwom. Nie było natomiast pomysłu na dostateczne różnicowanie kompetencji obu izb. Choć przez cały okres funkcjonowania Senatu w polskiej rzeczywistości ustrojowej formułowano różnorakie postulaty dotyczące zakresu kompetencji tej izby, to żadne nie znalazły przełożenia na rozwiązania konstytucyjne. Tym samym, ukształtowana wówczas przypadkowo struktura parlamentu okazała się nader trwała. W obecnym modelu ustrojowym Senat pozostaje organem przedstawicielskim o znikomych kompetencjach kreacyjnych, a jego prawodawcza rola sprowadza się w istocie do możliwości wnoszenia poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm.

Nurtującym polską rzeczywistość ustrojową problemem jest wchodzenie jego funkcjonariuszy – w tym posłów i senatorów – w sytuacje rodzące konflikt interesów. Niestety, zdarzały się przypadki podejmowania przez nich działalności sprzecznej z prawem. Rodziło to zazwyczaj poważne dyskusje o zakresie ochrony immunitetu parlamentarnego. Sama dyskusja na ten temat przyczyniła się natomiast do wzrostu zaufania obywateli do Sejmu i Senatu.

Pozostaje aktualne pytanie, czy dwuizbowość w obecnym jej kształcie odpowiada współczesnym wymogom racjonalnej struktury parlamentu. Należałoby też ponownie zdefiniować mandat przedstawicielski i rolę parlamentarzysty w demokratycznym społeczeństwie. Dotyczy to także jego uprawnień, granic swobody sprawowania mandatu, jak i zakazu łączenia mandatu z pełnieniem innych funkcji publicznych, czy unikania podejmowania działań mogących rodzić podejrzenie konfliktu interesów.

3. Sejm i Senat w systemie organów państwa

W tradycyjnym ujęciu, podstawowym zadaniem ciał przedstawicielskich jest sprawowanie funkcji prawodawczych, kontrolnych i kreacyjnych, które wzajemnie się przeplatają i uzupełniają. Od szczególnych rozwiązań konstytucyjnych przyjętych w konkretnym ustroju zależy, w jaki sposób są one rozdzielone. Formułowana w konstytu-





cyjnalizmie PRL teza o Sejmie jako najwyższym organie władzy państwowej, okazała się bardziej żywotna niż sam ustrój, który ją stworzył. Przyjęcie zasady podziału władz przyczyniło się – przy niekiedy niemałym wsparciu doktryny, orzecznictwa i nieudolności samych deputowanych – do zredukowania roli parlamentu do stanowienia ustaw oraz dokonywania wyboru składu osobowego części organów państwowych. Doszło natomiast do zupełnej atrofii sprawowania funkcji kontrolnej przez parlament, która to funkcja nie tylko nie stoi w sprzeczności z ideą podziału władz, ale jest jej niezbędnym elementem składowym.

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

Funkcjonowanie i niezawodność instrumentów kontroli parlamentarnej nie jest jednak bezdyskusyjna, co potwierdza choćby przykład sejmowej komisji śledczej. Doświadczenia związane z działalnością pierwszej w nowym ustroju komisji śledczej, powołanej w 2002 roku, doprowadziły do wzrostu zainteresowania tą instytucją. Później powołano kolejne. Z jednej strony komisje śledcze były doskonałym instrumentem publicznej kontroli organów państwa, pozwalającym na stigmatyzację bezprawnych działań funkcjonariuszy publicznych. Z drugiej zaś okazały się areną politycznych straci, ich praca nie odniosła zamierzonego skutku, a paradoksalnie pokazywały one słabość polskiego parlamentu.

Pierwsze lata transformacji zaowocowały zwiększoną aktywnością posłów w procesie stanowienia prawa, co można tłumaczyć swoistym odreagowaniem po czasach dominacji jednej partii i pozaparlamentarnych dróg prawodawstwa. Dopiero w trzeciej kadencji Sejmu, pod wpływem zbliżającej się daty integracji z Unią Europejską i konieczności dostosowywania polskiego prawa do wspólnotowych regulacji, doszło do odwrócenia tej tendencji. Wreszcie rząd przejął zasadniczy ciężar przygotowywania projektów ustaw.





4. Tryb działania

Regulamin Sejmu formalnie obowiązuje od 1992 r. Już dawno przestał mieć charakter spójnego aktu normatywnego. Był nowelizowany kilkadziesiąt razy (sic !). Pierwotne zasady ogólne na jakich został skonstruowany wychodziły z założenia konieczności nadania pracom izby przede wszystkim demokratycznego charakteru w kształtującym się pluralistycznym systemie politycznym. Z czasem kolejne nowelizacje zauważały także potrzebę zracjonalizowania prac izby, jednak w niewielkim stopniu odzwierciedliły reformatorskie działania oraz doświadczenia w zakresie parlamentaryzmu choćby państw kulturowo nam najbliższych.

W ciągu minionych dwudziestu lat nie podjęto poważnej debaty nad procesem stanowienia prawa oraz rolą parlamentarzystów w sprawowaniu inicjatywy prawodawczej i dopuszczalnych granicach ingerencji w rządowe projekty ustaw. Może to bowiem w istocie prowadzić do przejścia kompetencji realizowania bieżącej polityki wewnętrznej przez parlament.

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

Na tym tle powstaje zatem pytanie o rozdział ról między parlament a rząd w procesie przygotowania i przyjęcia rozwiązań prawodawczych, jak i kompetencje organów izb w ustalaniu porządku ich prac.

5. Parlamentaryzm a siła społeczeństwa obywatelskiego i wyzwania stojące przez Polską przełomu I i II dekady XXI wieku

Jednym z celów zapoczątkowanej przed dwudziestu laty transformacji ustrojowej była demokratyzacja życia publicznego oraz odbudowa aktywności obywatelskiej. Krokiem ku temu stało się przywrócenie Polakom możliwości partycypacji w sprawowaniu władzy. Posłowie i senatorowie stali się formalnie przedstawicielami Narodu oraz uży-





3 Czerwca 2009 r.

skali istotny wpływ na bieżące funkcjonowanie państwa i innych jego organów. Po dwudziestu latach, zwłaszcza w perspektywie zmieniającej się roli parlamentów narodowych państw członkowskich Unii Europejskich, pada pytanie o wizję współczesnego parlamentu krajowego. Zastanawiające jest także, na ile troska o prestiż Sejmu i Senatu znajduje się jeszcze w sferze zainteresowań członków tych izb. Czy przy naturalnej rywalizacji sił parlamentarnych pozostaje jeszcze przestrzeń pozwalająca uwzględnić „rację stanu”, czyli sferę interesów państwa wyłączoną spod bieżących rozgrywek politycznych. W szczególności, czy istnieją rzeczywiste i racjonalne mechanizmy pozwalające na modernizowanie państwa, w których politycy będą szukać poparcia społecznego dla trudnych zmian, a nie rozgrywać wynikające z nich dolegliwości wyłącznie dla zdobycia władzy.





Irena Kamińska

I

Czy Polska ma wizję wymiaru sprawiedliwości?

Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa. Kiedy czytamy przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uprawnionym wydaje się wniosek, że pozycja trzeciej władzy została w niej określona w sposób nie budzący wątpliwości i zapewniający sędziom i sądom możliwość sprawnego realizowania obywatelskiego prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Wyrażona w art. 10 ust. 1 ustawy zasadniczej zasada równowagi i podziału władz zakłada ich harmonijne współdziałanie, a odrębność i niezależność władzy sądowniczej została jednoznacznie stwierdzona w art. 173. Konstytucja w art. 178 ust. 2 mówi też o zapewnieniu sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających godności urzędu i zakresowi ich obowiązków.

Dlaczego zatem pomimo, że jest tak dobrze, w istocie od lat jest tak źle. Od lat nie milkną bowiem narzekania i pretensje kierowane pod adresem wymiaru sprawiedliwości, a ze stanu polskiego sądownictwa nie jest zadowolone ani społeczeństwo, ani przedstawiciele dwóch pozostałych władz, ani też wreszcie sami sędziowie.

Wydaje się, że odpowiedzią na to pytanie jest właśnie brak jakiegokolwiek wizji wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza najistotniejszego jego elementu jakim jest sądownictwo. Od lat 90-tych znajduje się ono w stanie nieustającej reformy. Średni okres pełnienia funkcji przez kolejnych ministrów sprawiedliwości nie przekracza 18 miesięcy. Każdy z nich ma własny pomysł na kształt i kierunki proponowanych zmian i niewielkie szanse na ich skuteczne przeprowadzenie. Ustawa - Prawo o ustroju sądów powszechnych, która jest swoistą konstytucją sądów, zarówno w poprzednim jak i obecnym kształcie, była nowelizowana kilkanaście razy, przy czym śmiało można powiedzieć, że tylko nieliczne zmiany były zmianami usprawniającymi funkcjonowanie trzeciej władzy. Obecnie minister sprawiedliwości zaproponował kolejną, bardzo obszerną nowelizację wskazanej wcześniej ustawy, a zawarte tam pro-





3 Czerwca 2009 r.

pozycje powinny być przedmiotem szerokich społecznych konsultacji.

Prawo o ustroju sądów powszechnych w kształcie nadanym mu Obwieszczeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 marca 1990 r. najbliższe było zapisom konstytucyjnym. Istotne było uzależnienie wysokości wynagrodzeń sędziów od przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej w gospodarce narodowej, co było realizacją zasady ustalania wynagrodzeń odpowiadającym godności urzędu i zakresowi ich obowiązków. Zabezpieczone były ponadto uprawnienia sędziowskiego samorządu poprzez wpływ na wybór prezesów i władcze uprawnienia kolegium.

Kształtowanie wynagrodzeń sędziów wyłącznie na podstawie obiektywnych kryteriów respektuje zasady konstytucyjne i jest zgodne ze standardami powszechnie przyjętymi w demokratycznych państwach. W Polsce przyjęcie takiego sposobu ustalania wynagrodzeń sędziów po zmianach w 1989 r. stanowiło istotne osiągnięcie na drodze budowania demokratycznego państwa prawnego. Obiektywny sposób ustalania wynagrodzeń sędziów istniał niestety tylko do 1994 r. Ostatecznie obiektywne kryterium zastąpiono tzw. kwotą bazową, której wysokość zależała od uznania władzy ustawodawczej i wykonawczej co było oczywistą ingerencją w odrębność i niezależność sądów. Zmienił się sposób powoływania i odwoływania prezesów sądów poprzez pozostawienie zgromadzeniom ogólnym jedynie kompetencji opiniodawczej. Podobnie ograniczono rolę kolegium sądu. Sędziowie utracili jakikolwiek realny wpływ na kierowanie sądem, bo po tych zmianach sądem kierował prezes wskazany przez ministra sprawiedliwości, który zobowiązany był do realizowania jego poleceń.

Najgorsze nastąpiło jednak w związku ze stałym rozszerzaniem funkcji sądów, które było następstwem zmiany ustrojowej po 1989 r. Powszechnym stało się przekonanie, że w demokratycznym państwie prawa tylko sądy powinny rozstrzygać wszelkie spory, bo tylko one poprzez swoją niezależność i niezawisłość sędziów dają należyłą gwarancję właściwej ochrony obywatelskich praw i wolności. Przekonanie to z gruntu słuszne i zgodne z obowiązującymi standardami europejskimi, legło jednak u podstaw wielu nietrafnych rozwiązań ustawowych, w wyniku których kilkakrotnie wzrosła liczba sędziów, a do sądów wpływa obecnie ponad 10 mln spraw i wpływ ten ciągle rośnie.

Dziś mówi się coraz częściej o pilnej potrzebie ograniczenia kompetencji sądów jako podstawowym warunkiem przywrócenia im niezbędnej sprawności mierzonej czasem potrzebnym do rozstrzygnięcia sprawy.





Można wskazać inne jeszcze rozwiązania organizacyjne czy legislacyjne, promowane przez kolejnych ministrów sprawiedliwości jako recepty na sprawny wymiar sprawiedliwości, które jednak nie były skuteczne, i od których trzeba dzisiaj odejść. Przykładem są wydziały grodzkie sądów rejonowych, bo już mówi się o ich likwidacji oraz sądy 24 godzinne, bardzo drogie i orzekające w praktyce w wąskiej kategorii spraw.

Jaki jest zatem obecnie stan polskiego sądownictwa i co trzeba zrobić żeby, nie powiem kolejna, bo raczej permanentna jego reforma została wreszcie zakończona i okazała się skuteczna.

Od wielu lat funkcjonuje mechanizm negatywnej selekcji przy naborze na urząd sędziego. Złamanie zasady godnego wynagrodzenia określonej w art. 178 ust. 2 Konstytucji, nadmierne i niczym nieuzasadnione rozszerzenie kognicji sądów, obciążenie sędziego czynnościami nie mającymi nic wspólnego z wymierzaniem sprawiedliwości spowodowało, że urząd sędziego (zwłaszcza w sądach rejonowych) przestał być atrakcyjny zarówno pod względem intelektualnym, jak i finansowym. Przyjęta ostatnio zmiana dotycząca sposobu naliczania wynagrodzeń sędziów, poprzez ich uzależnienie od średniego wynagrodzenia w gospodarce, może tę tendencję zmienić pod warunkiem, że w przyszłości zwiększone zostaną stawki mnożnikowe. Po latach zaniedbań sposób, w jaki kwestia ta została uregulowana odpowiada zapisom konstytucyjnym, jednak realna wysokość wynagrodzeń nie jest ciągle atrakcyjna dla najlepszych prawników, którzy chcieliby potraktować urząd sędziego jako koronę zawodów prawniczych. Warto przy tym wspomnieć o przyjętym modelu kształcenia sędziów w Krajowej Szkole Sędziów i Prokuratorów, który przewiduje cykl kształcenia przez okres 54 miesięcy. Wysokość sędziowskiego wynagrodzenia będzie dla wielu adeptów wydziałów prawa jednym z czynników decydujących o wyborze dalszej drogi i mogą z tej drogi zrezygnować najlepsi.

Jednak to nie wynagrodzenia są w tej chwili największą bolączką polskiego sądownictwa. Najpilniejsze jest ograniczenie kognicji sądów oraz przekazanie szeregu czynności wykonywanych przez sędziów referendarzom lub asystentom. Czy np. stwierdzać prawomocność orzeczenia w kilkuset sprawach miesięcznie musi sędzia, skoro chodzi tylko o sprawne policzenie terminu do uprawomocnienia? Czy nie może tego robić referendarz?

Czy wykroczenia, rejestry muszą należeć do właściwości sądów? Takich pytań i przykładów jest wiele i wymagają one bardzo pilnej odpo-





3 Czerwca 2009 r.

wiedzi. Rozwiązanie tego problemu pozwoliłoby na znaczne ograniczenie liczby sędziów, zapewnienie im fachowej pomocy poprzez zatrudnienie odpowiedniej liczby asystentów, referendarzy i urzędników sądowych. Sędzia, któremu przekazano do rozpoznania kilkaset spraw, nie jest w stanie w każdej z nich podjąć czynności bez zwłoki i nie ma realnej możliwości właściwego, zgodnego z ustawą i zasadami etyki sprawowania swojego urzędu.

Nie bez winy pozostaje tutaj Ministerstwo Sprawiedliwości, które jest odpowiedzialne za takie kształtowanie przez lata struktury organizacyjnej i kadrowej, która powoduje nierównomierne obciążenie sędziów ilością przydzielanych im do rozpoznania spraw.

Przy ostatnio podjętej uchwale Sądu Najwyższego dotyczącej czasu pracy sędziego wydaje się konieczna regulacja w Prawie o ustroju sądów powszechnych dotycząca zarówno dopuszczalnego obciążenia, jak i czasu pracy. Nie można bowiem uznać, że niektórzy sędziowie (np. ci w wielkich aglomeracjach miejskich) nie mają konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do wypoczynku.

Sprawne i niezależne sądy są podstawą funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Przez wszystkich: obywateli, polityków i media powinny być traktowane jak wspólne dobro wymagające szybkiej i skutecznej naprawy. Nie powinny być przedmiotem gry politycznej i politycznych przetargów. Publicznych połajanek i oskarżeń. Bo sędziowie nie tworzą rozwiązań organizacyjnych i legislacyjnych. Są często ich ofiarami, przy czym to na nich najczęściej spada odium za złe funkcjonowanie sądownictwa.

Konieczne jest współdziałanie nas wszystkich i natychmiastowa poprawa istniejącego stanu rzeczy. W przeciwnym razie prawo każdego obywatela do rozpoznania jego sprawy przez niezależny i sprawny sąd pozostanie pustą, choć zapisaną w Konstytucji normą prawną.





Adam Zieliński

I

Efektywność sądowej ochrony wolności i praw jednostki w Polsce

1. Ocena efektywności (skuteczności) prawa i mechanizmów jego ochrony nie jest sprawą łatwą. Mimo więc, że wyodrębnił się już nawet zajmujący się tym specjalny kierunek badawczy, zwany prawometrią (jurimetrics)¹⁶, ciągle dyskutuje się o kryteriach tej oceny i metodach jej przeprowadzania. Co więcej – samo pojęcie efektywności (skuteczności) w sferze prawa nie jest w pełni jasne¹⁷. Wiemy jednak coraz więcej o wchodzących tu w grę problemach, o przyczynach nie osiągnięcia zamierzonych skutków, a także o konieczności różnicowania ocen w związku z różnorodnością ocenianych zagadnień.

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

Nie wyłącza to wprawdzie potrzeby formułowania ocen generalnych. Skłania do tego dążenie do ogólniejszej refleksji teoretycznej, skłaniają oczekiwania opinii społecznej, która lubi odpowiedzi krótkie

16 Por. co do tego n.p. W. Lang, A. Malinowski, A. Mrózek: Prawometria i jej zastosowanie w badaniu, tworzeniu i stosowaniu prawa. „Państwo i Prawo” 7/1972, s. 20.

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





i wyraziste, skłania też chęć nawiązania do metod stosowanych w określonych instytucjach, jak choćby powołana w ramach Rady Europy 18 VIII 2002 r. Europejska Komisja Efektywności Sądownictwa (European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ). Trzeba wszakże mieć na względzie, że oceny ogólne mają z konieczności charakter uproszczony.

Dla oceny efektywności systemu sądowej ochrony wolności i praw jednostki stosować można różne kryteria. Dla potrzeb dalszych rozważań przyjęto, że ocena ta wymaga odpowiedzi przede wszystkim na trzy pytania, a mianowicie: 1/ czy można łatwo uruchomić taką ochronę, 2/ czy istniejąca procedura sądowa odpowiada uznawanym w państwach demokratycznych standardom umożliwiając właściwe rozstrzygnięcie sprawy i 3/ czy orzeczenia sądowe przyczyniają do skutecznego likwidowania konfliktów prawnych i spotykają z aprobatą społeczną¹⁸. Nie trudno zauważyć, że co do dwóch pierwszych kwestii jest to w istocie jedynie nieco inne ujęcie pytań o sposób urzeczywistnienia tzw. prawa do rzetelnego (sprawiedliwego) procesu sądowego, czy – jak to się częściej mówi w Polsce – prawa do sądu. Wśród uprawnień tych wymienia się bowiem: prawo dostępu do sądu, prawo do korzystania z rzetelnej procedury sądowej i prawo do wyroku. Trzecie z pytań zmierza natomiast do refleksji o charakterze socjologicznym.

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

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

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





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

Pilna była zwłaszcza reforma ustroju sądownictwa. Wprowadzona ona została dwoma ustawami z 20 XII 1989 r.: ustawą o Krajowej Radzie Sądownictwa¹⁹ oraz ustawą o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, o Trybunale Konstytucyjnym, o ustroju sądów wojskowych i Prawo o notariacie²⁰. Główne przesłanie zawartych w tych ustawach regulacji sprowadzało się do zapewnienia organom wymiaru sprawiedliwości gwarancji niezależności od władzy wykonawczej, w szczególności od Ministra Sprawiedliwości, m. in. przez utworzenie Krajowej Rady Sądownictwa, złożonej z przedstawicieli środowiska sędziowskiego, władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej, jako organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a także istotne wzmocnienie roli samorządu sędziowskiego w sferze zarządzania sądami. Ponieważ byłem posłem-sprawozdawcą drugiej z tych ustaw, dobrze pamiętam, z jak wielkimi nadziejami – nie tylko w środowisku prawniczym – spotkały się wprowadzone wówczas zmiany. I choć następnie stworzony wówczas model poddano korektom i to zarówno o charakterze ogólnym (system organizacyjny sądownictwa), jak i bardziej szczegółowym (zasady powoływania prezesów sądów, czy drogi prowadzące do zawodu sędziego), od czasu uchwalenia tych ustaw można mówić o stworzeniu w Polsce podstaw do realizacji zgodnej z międzynarodowymi standardami koncepcji sądu niezawisłego i bezstronnego²¹.

19 Dz.U. Nr 73, poz. 435.

20 Dz.U. Nr 73, poz. 436.

21 Por. m.in. A. Wasilewski: Pojęcie „sądu” w prawie polskim i w świetle standardów europejskich, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 11-12, s. 34 oraz S. Golonka, C. Czech-Śmiałkowski: Niezależność i niezawisłość sędziów w prawie i orzecznictwie międzyna-





3 Czerwca 2009 r.

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

2. Dostęp do sądu w sprawach publicznoprawnych został w poważnym stopniu zapewniony w wyniku reaktywowania jeszcze w 1980 r. instytucji sądownictwa administracyjnego²². Reaktywacja tego sądownictwa oznaczała bowiem wprowadzenie – po raz pierwszy w krajach tzw. realnego socjalizmu – ochrony sądowej w szczególnie ważnych z punktu widzenia przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela sporach między obywatelami a organami władzy publicznej, zwłaszcza – administracją państwową. Początkowo kompetencja Naczelnego Sądu Administracyjnego nie obejmowała jednak wszystkich spraw, a to w wyniku zastosowania przy jej określaniu klauzuli enumeracyjnej. Ówczesny art. 196 § 2 KPA nie obejmował w szczególności spraw z zakresu obronności Kraju, czy bezpieczeństwa publicznego, co było równoznaczne z wyłączeniem możliwości kontroli sądowej stosowania środków administracyjnych przeciwko opozycji politycznej. NSA zajmował się też początkowo jedynie kontrolą decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie KPA, z pominięciem innych form działalności administracji. Zmiany w kolejnych latach polegały na stopniowym rozszerzaniu kompetencji NSA. W 1981 r., po Porozumieniach Sierpniowych, kompetencję NSA rozciągnięto na sprawy cenzury oraz przypadku na podstawie przepisów prawa celnego tzw. druków debetowych. Dopiero jednak po przełomie roku 1989, w wyniku nowelizacji KPA z maja 1990 r.²³, zastąpiono klauzulę enumeracyjną klauzulą generalną, choć początkowo z zachowaniem niektórych wyłączeń, następnie zresztą uchylanych, powierzono NSA kontrolę decyzji wydawanych na podstawie ustaw innych, niż KPA oraz rozszerzono zakres jego kompetencji na niektóre ważniejsze postanowienia.

W zakresie zapewnienia dostępu do sądu w sprawach cywilnych

wym. „Przegląd Sądowy” 1/2007, s. 16.

²² Ustawa z 31 I 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.).

²³ Ustawa z 24 V 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 34, poz. 201).





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

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

Dziś, zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji, ustawa nie może nikomu zakazywać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Pojęcie „sprawy”, której rozpoznania przez sąd może żądać uprawniony podmiot, ma przy tym na gruncie Konstytucji – jak to stwierdził TK - znacze-





nie w pewnej mierze autonomiczne. Nie można go zatem objaśniać wyłącznie przez odniesienie do przepisów poszczególnych gałęzi prawa: cywilnego, administracyjnego czy karnego, które mogą rozumieć go wężiej, a w konsekwencji powodować ograniczenie dostępu do sądu. Jest przy tym oczywiste, że do kategorii praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą nie tylko te, które są objęte gwarancjami konstytucyjnymi, ale także wszelkie inne, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego, niesprzecznych z przepisami Konstytucji²⁴.

Odpowiedź na pytanie, czy dostęp obywatela do sądu jest dziś zapewniony nie jest jednoznaczna. Przepisy wyłączające ochronę sądową zdarzają się wprawdzie już zupełnie sporadycznie, a jeśli są, to szybko się je eliminuje²⁵. Mamy natomiast w dalszym ciągu do czynienia z uregulowaniami prawnymi i praktykami, które dostęp do sądu nadmierne utrudniają. W grę wchodzi zwłaszcza przesadnie rozbudowane wymogi formalne oraz zbyt wysokie koszty dochodzenia swych praw.

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

W zakresie kosztów sądowych chodzi z kolei zarówno o przeciwdziałanie ich nadmiernej wysokości, jak i o umożliwienie dostępu do sądu osobom niezamożnym. Tradycyjna instytucja zwolnienia od kosztów sądowych, z którą powiązana jest możliwość ustanowienia dla strony zwolnionej od kosztów adwokata lub radcy prawnego z urzędu, ma – z istoty rzeczy – dość wąski zakres i nie rozwiązuje ogólniejszego problemu pomocy prawnej dla osób, których nie stać na skorzystanie z usług profesjonalnego prawnika. Także różnego rodzaju dodatkowe inicjatywy, jak np. organizowanie przez adwokatów dni bezpłatnej po-

24 Wyrok z 27 V 2008 r. SK 57/06 (OTK-A 4/2008, poz. 63).

25 Por. n.p. wyrok TK z 7 III 2007 r., K 28/05 (OTK-A 3/2007, poz. 24).





mocy prawnej, włączanie w udzielanie takiej pomocy studenckich klinik prawa, czy opracowywanie pisemnych informacji dla obywateli, choć niezwykle pożyteczne, nie usuwają potrzeby wprowadzenia rozwiązań systemowych. Trwające od wielu lat próby ustawowego uregulowania tego problemu nie doprowadziły – jak dotąd – do pozytywnego rezultatu²⁶. Jest to więc ciągle zadanie do podjęcia.

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

Z dostępem do sądu wiąże się jeszcze jeden niezwykle istotny problem. Niesłusznie uważa się bowiem nieraz, że dostęp do sądu powinien w każdym przypadku prowadzić do uruchomienia standardowego postępowania sądowego z dwuinstancyjnością tego postępowania włącznie. W art. 176 ust. 1 Konstytucji ustanowiono wprowadzić zasadę co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Międzynarodowe standardy rzetelnego procesu sądowego nie idą jednak tak daleko. Zgodnie z nimi, w drobniejszych sprawach wystarcza postępowanie jednoinstancyjne²⁷. TK złagodził nieco konsekwencje art. 176 ust. 1 Konstytucji przyjmując, że przepis ten dotyczy jedynie spraw, które od początku do końca prowadzone są przed sądem, a więc nie odnosi się do postępowań, w których sąd rozpoznaje odwołania (skargi) od rozstrzygnięć innego organu. W większości spraw obowiązuje jednak zasada dwuinstancyjności. Skoro więc n.p. zlikwidowanie kolegiów do spraw wykroczeń i przekazanie rozpatrywanych przez nie spraw na drogę postępowania sądowego musiało doprowadzić do istotnego zwiększenia obciążenia sądów, co wywarło negatywny wpływ na efektywność dzia-

26 Projekt, nad założeniami do którego prace zakończyły się w połowie 2008 r. (projekt ustawy o bezpłatnej pomocy prawnej), zakłada wydawanie osobom nie mogącym pokryć honorarium dla fachowego pełnomocnika bonów na jego pokrycie.

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





3 Czerwca 2009 r.

łałości sądownictwa, być może należało utrzymać kolegia, pozostawiając możliwość odwołania się od ich rozstrzygnięć do sądów orzekających jednoinstancyjnie. Skoro zaś likwidację kolegiów przesądzała Konstytucja z 1997 r. możliwe było jeszcze rozważenie celowości utworzenie jeszcze jednego szczebla sądowego (sądów pokoju) orzekających w uproszczonym trybie. Wymagałoby to wprowadzić poważnych nakładów finansowych.

Coraz istotniejsze znaczenie z punktu widzenia systemu ochrony praw jednostki odgrywają obecnie alternatywne – wobec postępowań sądowych - formy załatwiania spraw²⁸. Dostępność tych form, w tym zwłaszcza sądownictwa polubownego (arbitrażowego) oraz mediacji, stwarza szansę na szybsze, a także łatwiej akceptowane przez zainteresowanych sposoby rozwiązywania ich konfliktów. Mediacja to już dziś zresztą nie tylko domena prawa prywatnego, ale i publicznego. W rezultacie w drodze mediacji załatwiane są zarówno sprawy cywilne (do czego podstawy stworzyła nowela do KPC z lipca 2005 r.), jak i sądowoadministracyjne (art. 115 i nast. Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), a nawet karne (art. 23a KPK). Korzystanie z instytucji mediacji w celu załatwiania także spraw karnych wiąże się przy tym ze zmianą poglądów na cele odpowiedzialności karnej i docenienie walorów t.zw. sprawiedliwości naprawczej, kładącej główny nacisk na potrzebę naprawienia wyrządzonej przez sprawcę przestępstwa szkody, a w konsekwencji rozwiązania konfliktu powstałego w wyniku przestępstwa bez sięgania do tradycyjnych metod walki z przestępczością i przy aktywnym udziale pokrzywdzonego. Inna rzecz, że instytucja mediacji ciągle jeszcze nie cieszy się w Polsce należytym zainteresowaniem, a niektórym osobom nie jest nawet w ogóle znana. Warto więc poświęcać jej propagowaniu więcej uwagi.

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

W okresie Polski Ludowej dominowała tendencja do traktowania

28 A. Jakubiak-Mironczuk: Alternatywne a sądowe rozstrzyganie sporów sądowych. Warszawa 2008.





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

Polska nigdy wprawdzie nie zerwała więzi z Zachodem. Starano się więc – zwłaszcza w okresach różnych „odwilży” – nasycać model polskiego procesu sądowego wzorcami zachodnimi, co przychodziło tym łatwiej, że w wielu wypadkach oznaczało to powrót do rozwiązań znanych z czasów dwudziestolecia międzywojennego. Tempo tych przeobrażeń nabrało jednak przyspieszenia dopiero po roku 1989. W rezultacie dokonanych od tego czasu zmian generalna koncepcja postępowań sądowych w Polsce nie odbiega już dziś od standardów rzetelnego procesu sądowego²⁹. Nie podważają tego wydawane od czasu do czasu wyroki TK, w których stwierdza się niezgodność szczegółowych przepisów proceduralnych z Konstytucją.

Ciągle naruszany jest jednak w poważnym stopniu standard rozpoznawania spraw „bez nieuzasadnionej zwłoki”. Art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wiąże wprawdzie ten standard jedynie z szeroko rozumianymi sprawami cywilnymi i karnymi, a art. 14 ust. 3 lit. c Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych – tylko ze sprawami karnymi. Art. 45 ust. 1 Konstytucji odnosi wszakże ten standard do wszystkich rodzajów spraw sądowych. Podobnie czyni to Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. W pierwszym okresie po roku 1989, kiedy – zwłaszcza w wyniku rozszerzenia zakresu dopuszczalności drogi sądowej w sprawach cywilnych, wzrostu znaczenia pieniądza w systemie opartym na zasadach wolnorynkowych oraz pojawienia się no-

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





3 Czerwca 2009 r.

wych zagrożeń - znacznie zwiększyła się liczba spraw w sądach, a ani liczba kadry sędziowskiej, ani wielkość środków finansowych przeznaczanych na sądownictwo nie wzrosły w odpowiednim stopniu - można było nawet mówić o zapaści polskiego sądownictwa. Od tego czasu, w wyniku podejmowania rozmaitych środków legislacyjnych i organizacyjnych, szybkość postępowania sądowego wzrasta. Jest to jednak ciągle wzrost niewystarczający. Dowodem tego jest poważna liczba spraw przegrywanych przez Polskę przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Nie tak wiele, jak oczekiwano, pomogło tu uchwalenie w 2004 r. ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Trudno też spodziewać się przełomu w tym względzie po zapowiadanej nowelizacji tej ustawy (zastąpienie fakultatywności zasądzenia kwot pieniężnych na rzecz poszkodowanych obligatoryjnością, czy nieznaczne podwyższenie tych kwot). Wpływ spraw do sądów stale wzrasta. O ile jeszcze w 1993 r. wpływ do sądów powszechnych wynosił 4,5 mln spraw, to w 1999 r. wzrósł do 6,6 mln, w 2003 r. - do 9,5 mln, a w 2007 r. - do ponad 10,6 mln³⁰.

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

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





obecnie przez sędziów innym pracownikom sądowym. Ważnym wydarzeniem realizującym taki właśnie kierunek było utworzenie w 1997 r. na podstawie nowelizacji prawa o ustroju sądów powszechnych instytucji referendarzy sądowych.

Ostatnio wywiązała się dyskusja, czy przewlekłość postępowania nie wynika także z tego, że sądy polskie prowadzą postępowanie zbyt drobiazgowo. Sformułowany został zarzut, że sędziowie wykraczają nieraz poza obowiązek wyjaśnienia okoliczności istotnych dla sprawy, zajmując się badaniem także kwestii drugorzędnych³¹. Choć z zarzutem tym w sensie generalnym trudno byłoby się zgodzić, to jednak istotnie w niektórych sprawach stan faktyczny badany jest nadmiernie szczegółowo, zaś przepisy proceduralne stosowane są zbyt formalistycznie. Jest to z reguły konsekwencją nie tyle chęci odsunięcia w czasie konieczności wypowiedzenia przez sędziego swego stanowiska w sprawie, co się nieraz sędziom zarzuca, ile braku profesjonalnych umiejętności, także w zakresie przeciwdziałania przewlekaniu postępowania przez strony. Dotyczy to nie tylko sądów pierwszej instancji, ale i sądów odwoławczych, które potrafią uchylić orzeczenie i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania z powodu całkowicie błahych zarzutów strony, powodując w ten sposób wydłużenie postępowania. Wszelkie spory powinny być zaś kończone jak najszybciej, tak aby istniejący konflikt nie istniał zbyt długo, jako że jest to zawsze szkodliwe z punktu widzenia interesu publicznego (*expedit rei publicae, ut finis sit litium*), a spóźniona reakcja sądu może prowadzić w okolicznościach sprawy do podobnego skutku, jak jej brak. Szczególnie poważnym naruszeniem praw i wolności człowieka jest dopuszczanie do przewlekłości postępowania w sprawach, w których podejrzany przebywa w areszcie.

Krytykuje się nieraz – jako odbiegający od realiów – art. 6 k.p.c. przewidujący, że sąd powinien przeciwdziałać przewlekaniu postępowania i dążyć do tego, aby rozstrzygnięcie nastąpiło na pierwszym posiedzeniu, jeżeli jest to możliwe bez szkody dla wyjaśnienia sprawy i podobnie brzmiące przepisy art. 2 § 1 pkt 4 k.p.k. oraz art. 7 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. To „odbieganie od realiów”

31 Wypowiedzi w „Gazecie Wyborczej” S. Waltosia i M. Celeja (z 20 III 2009 r.), A. Gaerberlego (z 3 IV 2009 r.) i A. Marka (z 23 IV 2009 r.).





wiąże się jednak głównie z niedobrymi przyzwyczajeniami traktowania pierwszej rozprawy jedynie jako posiedzenia wstępnego, przeznaczonego na zgłaszanie wniosków dowodowych. Rozprawy wyznaczane są też z reguły jako posiedzenia jednodniowe. Ponieważ sale sądowe są już wcześniej zajęte na inne sprawy, a plany rozpraw sędziów wypełnione, w razie potrzeby kontynuowania rozpoznania sprawy kolejne rozprawy wyznacza się w odstępie kilku miesięcy. Efektywność polskiego sądownictwa znacznie wzrosłaby, gdyby sędzia, który nie może skończyć sprawy na posiedzeniu odbywającym się w danym dniu, kontynuował posiedzenie przeznaczając na to dzień kolejny lub – jeśli to niemożliwe – jeden z nieodległych następnych dni. Byłby to znakomity sposób przeciwdziałania uchylaniu się od odpowiedzialności osób, które swą nieobecność na rozprawie usprawiedliwiają koniecznością udziału w ważnych czynnościach urzędowych akurat w dniu rozprawy. Jak na razie na taką praktykę można sobie popatrzeć odwiedzając sale sądowe w innych krajach lub oglądając zagraniczne filmy kryminalne. Nie przyjął się też zwyczaj wyznaczania posiedzeń na godziny popołudniowe, co pozwoliłoby na lepsze wykorzystanie sal rozpraw.

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

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





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

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

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





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

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

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

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

Kiedyś badaniami opinii społecznej o sądach zajmowały się uznane autorytety z zakresu socjologii prawa³², co zwiększało gwarancję wyjaśnienia stanu rzeczywistego. Ostatnio zajmują się tym instytucje biznesowe specjalizujące się w badaniach z każdego niemal zakresu. Ostatnio np. badania na temat wizerunku wymiaru sprawiedliwo-

32 Bardzo interesujące badania zostały przeprowadzone w swoim czasie na temat efektywności postępowania cywilnego i sądowoadministracyjnego. Por. Poglądy społeczeństwa polskiego na stosowanie prawa. M. Borucka-Arctowa (red.) Wrocław-Kraków- Warszawa - Gdańsk 1978, M. Borucka-Arctowa: Skuteczność rozstrzygania sporów w postępowaniu cywilnym w praktyce i opinii stron. Wrocław 1989 oraz Społeczne poglądy o Najczelnyim Sądzie Administracyjnym. M. Borucka-Arctowa (red.) Warszawa-Kraków 1990.





ści, oceny reformy wymiaru sprawiedliwości, aktualnego stanu świadomości społecznej w zakresie alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów oraz praw osób pokrzywdzonych przestępstwem zlecono jednej z takich instytucji. Dla zbadania opinii o korupcji w wymiarze sprawiedliwości zadano ankietowanym pytanie: „Czy ogólnie rzecz biorąc uważa Pan (Pani), że zjawisko korupcji (łapówkarstwa) dotyczy wymiaru sprawiedliwości?” Pomijając nawet to, że choć zgodnie z Konstytucją wymiar sprawiedliwości oznacza wyłącznie działalność sądownictwa, pojęciem wymiaru sprawiedliwości w badaniach objęto także ocenę pracy notariuszy, policjantów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, funkcjonariuszy służby więziennej i komorników, nie trudno było przewidzieć, jaka będzie odpowiedź: „bierze” ponad połowa!

Gdyby analogiczne pytanie zadano na temat korupcji w innych organach władzy, nawet tych najwyższych, odpowiedź byłaby zapewne podobna. Wobec żadnej z władz zarzut korupcji nie jest jednak tak niszczący, jak w odniesieniu do sądownictwa. W badaniach nie zadano pytania, skąd obywatele o korupcji w sądownictwie wiedzą. Usłyszano by zapewne, że przecież nawet na Zachodzie stwierdza się, że Polska tonie w „morzu korupcji”, że wszyscy tak mówią, że opowiadała o tym znajoma, że na pasku wiadomości w telewizji co chwila pojawia się informacja, że kolejny sędzia został aresztowany za łapówkarstwo... Należałoby wówczas zapytać, czy ankietowany słyszał, że jedna z najbardziej znanych publikacji zachodnich o tym „morzu korupcji”³³ została oparta na niewiarygodnych dowodach i zawiera bezpodstawne uogólnienia, czy zastanawiał się, jak sprawdzono wiedzę rzekomo „wszystkich” o korupcji w sądach, czy znajoma, która o tym mówiła, sama dała łapówkę, albo czy dał ją ktoś z jej najbliższych i czy ankietowany zauważył, że choć w telewizji istotnie podawane są informacje o aresztowaniu sędziów, dotyczą one arbitrów piłkarskich.

Zdarzają się wprawdzie i obecnie fachowe badania efektywności sądownictwa. Przykładem może być badanie sposobów komunikowania się sądów z obywatelami przeprowadzone przez Helsińską Fundację Praw Człowieka w kwietniu 2009 r.³⁴ Badania te także wpraw-

33 R. Karklins: *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*. Warszawa 2009.

34 J. Lora: *Komunikacja sądów z obywatelami – badania empiryczne, wnioski, rekomen-*





3 Czerwca 2009 r.

dzie ujawniły nieprawidłowości w działaniach sądów. Omówiono je jednak w sposób profesjonalny, zaopatrzone wyjaśnieniami i przedstawiono propozycje zmian.

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

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

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

6. Niezwykle istotny wpływ na negatywną opinię o sądach ma także nasz styl debaty o sądownictwie. Jest bardzo charakterystyczne, że wśród kryteriów, ze względu na które wolność do wyrażania opinii może być w krajach członkowskich Rady Europy ograniczona, w art. 10 ust. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Pod-

dacie zmian. Warszawa 2009.





stawowych Wolności wymieniono względ na zagwarantowanie powagi i bezstronność władzy sądowej. Jest to zresztą jedyny organ władzy państwowej, który z ochrony takiej może korzystać. Art. 31 ust. 3 Konstytucji takich podstaw ograniczenia wolności słowa wprowadzić nie przewiduje. Sama myśl, iż sposób wyrażania opinii o sądownictwie nie powinien naruszać powagi i bezstronności władzy sądowej, warta jest jednak podkreślenia.

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

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

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

Warto wspomnieć jeszcze o jednej sprawie. W mediach zagościł pewien styl prezentowania orzeczeń sądowych, jakim jest pytanie o prawidłowość wyroku osób uczestniczących w sprawie lub ich bliskich.





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

7. Wiele szkód wyrządza obrazowi sądów wykorzystywanie sądownictwa w walce politycznej. Pozostający w opozycji politycy starają się dyskredytować istniejący system państwowy, w tym i sądownictwo, mając wyborców, że zdobywszy władzę wszystko zmieniają na lepsze. Niektórzy z nich – po dojściu do władzy – próbują też podporządkować sobie sądownictwo w celu wykorzystywania go do walki z przeciwnikami politycznymi. W konsekwencji podważają autorytet sądów, atakują niezależność organów władzy sądowniczej oraz okazują lekceważenie instytucjom i osobom broniącym niezawisłości sądownictwa. Na negatywne skutki takich działań zwrócono uwagę w uchwale Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego z 19 III 2007 r. w sprawie zagrożeń dla demokratycznego państwa prawnego³⁵. Uchwała ta, która stała się podstawą wielu dalszych analogicznych wypowiedzi w środowisku nauki i praktyki prawniczej, nie zmieniła jednak wiele.

8. Sądownictwu polskiemu potrzebna jest pomoc w przewycięzaniu występujących słabości. Wiele zależy od samych sądów. Jak na razie więcej jednak robimy, by zrazić sędziów do dyskusji, niż uczynić ich aktywnymi podmiotami działań mających na celu zmianę istniejącej sytuacji.

Pozostaje jedynie wierzyć, że sytuacja ulegnie w przyszłości poprawie.

³⁵ „Państwo i Prawo” 4/2007, s. 111.





Maciej Dybowski

I

Dysfunkcjonalność polskiego wymiaru sprawiedliwości

1. Funkcje wymiaru sprawiedliwości

Zgodnie z dominującym poglądem doktryny prawa wymiar sprawiedliwości stanowi działalność państwa polegającą na sądzeniu, czyli wiążącym rozstrzyganiu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny³⁶. W świetle art. 175 ust. 1 Konstytucji wymiar sprawiedliwości sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, „monopol sądów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości rodzi konieczność zagwarantowania sądowego rozstrzygnięcia każdej sprawy, której przedmiotem jest spór o prawo, zaś stroną sporu jest jednostka lub inny podmiot podobny”³⁷. Sądowy wymiar sprawiedliwości nie oznacza jednak, że wszystkie sprawy i spory dotyczące sytuacji prawnej jednostki muszą być rozstrzygane wyłącznie przez sądy³⁸. Nie zmienia to jednak zasadniczego sprawowania problematyki wymiaru sprawiedliwości do działalności sądów.

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

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

37 Wyrok TK z dnia 1 grudnia 2008 r., sygn. P 54/07.

38 Wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. K. 41/97.





Jeśli spojrzeć na funkcje, jakie w demokratycznym państwie powinien pełnić wymiar sprawiedliwości, wydaje się, że należałoby rozumieć je jako pewne względnie trwałe oddziaływanie sądów na sytuację prawną obywateli i innych podmiotów prawa, nadto jeszcze oddziaływanie które można uznać za korzystne, właśnie eufunkcjonalne, a nie dysfunkcjonalne³⁹. Po pierwsze, w sprawach karnych, podstawową funkcją wymiaru sprawiedliwości jest wymiar kary. Po drugie, wymiar sprawiedliwości zapewnia tzw. triadyczny mechanizm rozwiązywania sporów między stronami, co najpełniej widać w sprawach cywilnych. Po trzecie, jako konsekwencja realizacji funkcji polegającej na wymierzaniu sankcji oraz rozwiązywaniu sporów, można dodatkowo wskazać, że wymiar sprawiedliwości realizuje funkcję prewencyjną i wychowawczą. Jeśli funkcje te nie są realizowane w sposób zadowalający, uprawnione jest mówienie o dysfunkcjonalności wymiaru sprawiedliwości.

Innym, być może bardziej odpowiednim dla współczesnej wrażliwości, wraz z jej skupianiem się na prawach podmiotowych, sposobem definiowania zasadniczej funkcji wymiaru sprawiedliwości, a w konsekwencji sądów, jest określanie jej jako ochrony praw i wolności jednostki oraz innych podmiotów prawa⁴⁰. Taki sposób ujęcia funkcji sądów wzmocniony jest dodatkowo argumentacją, powołującą się na prawo do sądu, rozumiane jako jedno z podstawowych praw człowieka. Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP stanowi: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Także regulacje prawnomiedzynarodowe wiążące Rzeczpospolitą i stosowane bezpośrednio, a zwłaszcza Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, wskazują na czas postępowania jako aspekt prawa do rzetelnego procesu sądowego (art. 6 ust. 1: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy

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

40 Patrz P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 315.





rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”) oraz prawa do skutecznego środka odwoławczego (art. 13: „Każdy, kogo prawa i wolności zawarte w niniejszej Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe”).

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

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

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

Przyjmując zarysowaną powyżej perspektywę „prawa do sądu”, sądzę, iż użyteczne będzie ujmowanie problematyki dysfunkcjonalności





3 Czerwca 2009 r.

wymiaru sprawiedliwości w kategoriach przyczyn niezadowolenia z sądów, co w oczywisty sposób stanowi próbę nawiązania dziś do wysuniętych przed wiekiem propozycji Roscoe Pounda, który swe ogólne refleksje nad wymiarem sprawiedliwości osadził w rzeczywistości społeczno-kulturowej swego czasu.

2. Przyczyny niezadowolenia z wymiaru sprawiedliwości

29 sierpnia 1906 roku wielki amerykański prawnik i myśliciel Roscoe Pound wygłosił przemówienie skierowane do członków Amerykańskiego Stowarzyszenia Prawników. Przemówienie nosiło znamienny tytuł: „Przyczyny powszechnego niezadowolenia z wymiaru sprawiedliwości”. Wystąpienie spotkało się z gromkim oburzeniem i wywołało oskarżenia o zamach na wymiar sprawiedliwości. Gdy jeden, bodaj jedyny, głos w obronie Pounda wezwał do powielenia wystąpienia w czterech tysiącach egzemplarzy i rozesłania go do wszystkich członków stowarzyszenia oraz do członków Kongresu i senatorów, zakrzyczano go, zabraniając rozpowszechniania herezji. Tak jednak narodziła się szczególna pozycja Roscoe Pounda, który notabene dziesięć lat później był już dziekanem wydziału prawa w Harvardzie i zasłynął jako reformator wymiaru sprawiedliwości⁴¹.

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

Sposób przyjmowania niezadowolenia przez adresatów krytyki może także wzmacniać albo osłabiać niezadowolenie krytyków. Podobnie jak w czasach Roscoe Pounda, także dziś znamienny jest gwałtowny opór środowiska prawniczego, sędziów w szczególności, wobec prób reform,

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





zwłaszcza gdy są one oparte na krytyce en bloc, czy zawierają postulaty radykalne. Na objawy niezadowolenia z ich pracy reagują niezadowoleniem. Instytucje, zwłaszcza takie jak wymiar sprawiedliwości, jak sądy, w odróżnieniu od legislatury i egzekutywy nie podlegające okresowym ocenom elektoratu, nie lubią zmian.

W swym wystąpieniu z 1906 roku R. Pound wskazał na szereg przyczyn niezadowolenia z wymiaru sprawiedliwości, porządkując je w cztery grupy⁴². Do pierwszej zaliczył przyczyny niezadowolenia z jakiegokolwiek systemu prawnego, do drugiej – przyczyny typowe dla anglosaskiego modelu prawa, do trzeciej włączył przyczyny związane z amerykańską organizacją sądownictwa i procedurą, wreszcie do ostatniej – przyczyny niezadowolenia wypływające ze sposobu funkcjonowania sądów. Metodologia rozważań znanego amerykańskiego jurysty nie jest dziś może do końca przekonująca, zwłaszcza że nie przeprowadza on w swej analizie rozróżnienia na obowiązywanie i stosowanie prawa, co utrudnia wyodrębnienie czynników niezadowolenia z wymiaru sprawiedliwości związanych z samym prawem oraz tych, które wiążą się z instytucjami i sposobami jego stosowania. Sama idea przeprowadzenia przeprowadzonych podziałów oraz liczne szczegółowe obserwacje zachowują w moim przekonaniu aktualność i moc inspirowania.

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

Druga grupa czynników, choć z pozoru dotyczy całkowicie odmiennej kultury prawnej, zawiera omówienie przyczyn niezadowolenia z wymiaru sprawiedliwości, które także w naszej rzeczywistości mogą dawać się odczuć. Należą do nich m.in. próby wykorzystywania prawa

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





3 Czerwca 2009 r.

do celów bieżącej polityki czy brak jakiejkolwiek filozoficznej refleksji nad prawem, dającej się odtworzyć z rezultatów jego sądowego stosowania.

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

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

3. Dysfunkcjonalność polskiego wymiaru sprawiedliwości a legitymizacja prawa

Pierwsza grupa czynników, które sprawiają, że z perspektywy posiadacza prawa do sądu można formułować krytykę polskiego wymiaru sprawiedliwości, odnosi się do samego systemu prawnego, a zwłaszcza do jego legitymizacji. Twierdzenie, że stosunek do sądów nie pozostaje w bezpośrednim związku ze stosunkiem wobec prawa nie znajduje potwierdzenia ani w powszechnych intuicjach, ani na gruncie socjologii prawa. Powiada się wręcz, że sądy, obok organów administracji publicznej, są swego rodzaju filtrem, przy pomocy którego społeczeństwo bezpośrednio „doświadcza prawa”⁴³. Inna sprawa, że doświadczenie to nie pochodzi w zdecydowanej większości przypadków z bezpośredniego

43 Patrz K. Daniel, Kryzys społecznego zaufania do sądów, „Studia Socjologiczne” 2/2007, s. 67.





kontaktu z sądami, lecz raczej z medialnego przekazu na temat działalności sądów, co nie zmienia jednak faktu, iż przekłada się na krytyczny stosunek do sądów i do prawa, które sądy zdają się w społecznym odbiorze reprezentować.

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

Tu jednak w kontekście polskiej transformacji pojawia się fundamentalny problem. Nasz wymiar sprawiedliwości działa bowiem nie w stabilnej, zakorzenionej moralnie i instytucjonalnie demokracji, jak ma to miejsce na przykład w Stanach Zjednoczonych czy w licznych państwach Europy Zachodniej, lecz w warunkach transformacji. Pośpieszne deklarowanie końca transformacji jest może przywilejem publicystów czy polityków, ale z punktu widzenia teorii czy socjologii prawa okres dwudziestu lat, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę powolny przebieg tego procesu, nie uprawnia do stwierdzenia, że zmiana już się dokonała. Można wręcz wskazać, że wczesne ogłaszanie końca transformacji, deklarowanie, że mamy oto do czynienia z państwem demokratycznym i realizującym rząd prawa po pierwsze dowodzi niezrozumienia istoty procesu demokratyzacji, po drugie zaś może temu procesowi szkodzić, gdyż pośpieszne ogłaszanie końca zmian petryfikuje zwykle patologiczne stany rzeczy sprzed transformacji⁴⁴.

Sądy polskie działają więc w warunkach tzw. sprawiedliwości transzycyjnej, w której prawo – jak twierdzą znawcy problematyki⁴⁵ – pełnić ma zarazem funkcje w dużej mierze wykluczające się. Z jednej strony bowiem system prawny zapewnić ma stałe i dające poczucie pewności ramy, w których przebiega proces transformacji, poniekąd antycypując już realizowany cel, z drugiej zaś strony oczekuje się, że prawo właśnie dzięki swej elastyczności i potencjałowi adaptacyjnemu stanie się

44 Patrz M. Łoś, A. Zybortowicz, *Privatising the Police-State*, Nowy Jork 2000.

45 Por. zwłaszcza R. Teitel, *Transitional Justice*, Nowy Jork 2000.





istotnym środkiem, nadającym procesowi transformacji dynamikę i konieczny radykalizm. Wymiar sprawiedliwości w Polsce jest więc w dużej mierze „wymiar sprawiedliwości tranzycyjnej” i skazany jest na powielanie tych samych paradoksów, jakie towarzyszą prawu w okresie przemian.

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

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

W znakomitym, syntetycznym studium poświęconym temu zagadnieniu, A. Czarnota wskazuje na dwie grupy problemów, przed jakimi stanęły państwa takie jak Polska⁴⁶. Po pierwsze pojawia się problem ciągłości prawnej, a więc relacji między starym a nowym porządkiem. Po drugie, pojawia się problem dekomunizacji, rozumianej szeroko jako usuwanie przy pomocy narzędzi prawnych dziedzictwa komunistycznego z państwa i społeczeństwa. Dekomunizacja obejmuje problemy sprawiedliwości retrybtywnej w odniesieniu do zbrodni komunistycznych, problemy lustracji byłych współpracowników policji politycznej, problemy rehabilitacji i odszkodowań dla ofiar poprzedniego reżimu oraz problem restytucji własności.

Ciągłość prawna jest konsekwencją przyjętego u progu transformacji ustrojowej założenia o zachowaniu w mocy prawa sprzed 1989 roku. Konstytucja PRL, tzw. lipcowa, wylegitymizowała zmianę ustroju politycznego i gospodarczego, co potwierdzały autorytety prawnicze. Do-

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





brze oddaje to jedna z opinii: „po 1989 roku problem tożsamości państwa polskiego w praktyce w ogóle nie powstał, ponieważ nie powstał problem upadku państwa istniejącego pod nazwą Polska Rzeczpospolita Ludowa”⁴⁷. Przełożyło się to na zasadniczą tożsamość instytucji państwowych, w tym oczywiście także wymiaru sprawiedliwości.

Pomimo jednak tożsamości porządku normatywnego i instytucjonalnego istotna zmiana prawa mogła się być dokonać dzięki skoordynowaniu mechanizmów tworzenia i – przede wszystkim – stosowania prawa. Wymagałoby to twórczego zaangażowania organów stosujących prawo, zarówno sądowych, jak i administracyjnych, oraz szczególnie Trybunału Konstytucyjnego. Tymczasem Trybunał przyjął zasadę państwa prawnego jako swego rodzaju kaganiec dla ustawodawcy, gdyby chciał on dokonywać radykalnej zmiany prawa, stwierdzając, że „przejście od państwa autorytarnego do państwa prawa może wyjątkowo przybierać formy, które nie miałyby uzasadnienia w normalnych warunkach, wszelkie jednak regulacje muszą mieścić się w granicach prawa, którego rozumienie zostało w Polsce określone w noweli konstytucyjnej dokonanej w grudniu 1989 roku”⁴⁸.

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

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

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





gdy idzie o odszkodowania dla ofiar poprzedniego reżimu oraz restytucję własności.

4. Dysfunkcjonalność polskiego wymiaru sprawiedliwości a ideologia stosowania prawa

Drugą grupę przyczyn niezadowolenia z wymiaru sprawiedliwości w Polsce, a w konsekwencji czynników, które z perspektywy obywateli mogą być uważane za powodujące jego dysfunkcjonalność, da się objąć hasłem „ideologia stosowania prawa”. Pound wspominał o nich, całkiem słusznie, wskazując na ich związek zarówno z samym systemem prawnym, jak i ze szczególną kulturą prawną. W uproszczeniu można wskazać, że prawnicy, a skoro mowa o wymiarze sprawiedliwości, to nade wszystko sędziowie, powodują w nieunikniony sposób jego dysfunkcjonalność. Jest to teza banalna, a zarazem niewygodna do wygłaszania, ponieważ u tych, do których się odnosi, wywołuje poczucie bycia grupą atakowaną czy wręcz prześladowaną. Tymczasem, jak píše jeden z autorów, „jakikolwiek poważny wysiłek ujęcia problemu społecznego niezadowolenia z wymiaru sprawiedliwości zawierać musi uczciwą i obiektywną ocenę profesji, której powierzono wymiar sprawiedliwości – profesji prawniczej”⁴⁹. To zadanie nazbyt ambitne, dlatego pomijając takie czynniki jak np. wpływ postępowań dyscyplinarnych w stosunku do sędziów czy interioryzację zasad etyki zawodowej przez prawników, skupię się jedynie na pewnej dominującej cesze myślenia prawniczego w Polsce, która w moim przekonaniu istotnie sprzyja dysfunkcjonalności wymiaru sprawiedliwości.

Sędziowie, a także inni przedstawiciele środowisk prawniczych, pozostają pod wpływem prostego pozytywizmu prawniczego, niechętnie albo w ogóle nie odnoszą się do problemów poszukiwania sprawiedliwości czy realizowania idei prawa. Stąd też sądowy sposób stosowania prawa w Polsce cechuje nadmierny formalizm, skutkujący zarówno niewłaściwym rozumieniem legalizmu, jak i oportunistycznym, co przejawia się na przykład w znikomej efektywności kontroli sądów nad postępowaniem przygotowawczym, a także – nade wszystko – w uzasad-

49 R.A. Stein, dz. cyt., s. 510.





nieniach. Sądy bowiem sięgają częściej do argumentów formalnych i procesowych niż aksjologicznych oraz uciekają od merytorycznego rozstrzygania spraw. Tendencja ta, dająca się wyjaśnić w przypadku sędziów wychowanych w kulturze prawnej PRL, daje się zaobserwować u młodszych sędziów, co należy także przypisać edukacji prawniczej i kształceniu zawodowemu sędziów.

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

Drugi powód jest nieco bardziej złożony. Tak zwany „nowy konstytucjonalizm”, głoszący wymóg zgodności prawa z konstytucją jest standardem we współczesnych demokracjach. Jedną z jego konsekwencji jest wzrost aktywizmu sądów konstytucyjnych, obserwowany zarówno w tzw. starych demokracjach, jak i w państwach naszego regionu⁵⁰.

Konstytucjonalizacja prawa i prawniczego oraz politycznego myślenia o prawie podważyła trzy najważniejsze dogmaty europejskich systemów prawnych, z których dwa bezpośrednio dotyczą wymiaru sprawiedliwości⁵¹. Pierwszy z nich głosił, że ramy kodyfikacji wyznaczają autonomiczne dziedziny prawa, z własnymi źródłami prawa i zasadami orzecznictwa. Drugi dogmat stwierdzał, że sędziowie są podporząd-

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

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





3 Czerwca 2009 r.

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

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

Współcześnie ochrona praw człowieka kształtuje się w trwałej interakcji sędziów konstytucyjnych, sędziów sądów powszechnych i administracyjnych oraz prawodawców i egzekutywy. Interakcja ta nie zakłada jednak równorzędności partnerów, a wręcz wymusza dominujący wpływ sądownictwa. Nie dzieje się tak wyłącznie za sprawą pewnej fundamentalnej politycznej decyzji ustrojodawcy, który podjął decyzję o „delegacji olbrzymiej dyskrecyjnej władzy [interpretowania praw człowieka] na rzecz sędziów konstytucyjnych”⁵². Związek między prawami człowieka a judykacją jest przede wszystkim konsekwencją dobrze znanych jurydycznych właściwości praw tego rodzaju, związanych z koniecznością ich wyważania (balancing) oraz semantyczną otwartością, która sprawia, że sądy mogą traktując niektóre wyrażające je przepisy jako otwarte zaproszenie do tworzenia „nowych” praw.

Ponadto sądy polskie konfrontowane są z perspektywą uwzględniania w swym orzecznictwie standardów wynikających z prawa międzynarodowego, zwłaszcza Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i jej

⁵² Patrz tamże, s. 93.





strasburskich interpretacji oraz prawa wspólnotowego, co implikuje dialog orzeczniczy z Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. Samo to byłoby już wystarczającym czynnikiem sprzyjającym dysfunkcjonalności, a jeśli dołożyć wspomniane czynniki związane ze sprawiedliwością tranzycyjną, wydaje się że spełnienie oczekiwań polegających jednej strony na konieczności daleko idącej implementacji i poniekąd imitacji zewnętrznych standardów o charakterze uniwersalnym, z drugiej zaś na wymogu uwzględniania lokalnej specyfiki oczekiwań społecznych i politycznych związanych z transformacją jest po prostu niemożliwe.

Jeśli jednak sądy są beneficjentem procesów społecznych, prowadzących do zwiększenia ich roli i prestiżu, a ich decyzje w tak dużym stopniu wpływają na sposób interakcji między jednostkami w danej społeczności, że w naukach społecznych mówi się już o procesie społecznym, określanym mianem „judykalizacji” (judicialization), czy może „usądowienia”⁵³, polegającym na tym, że sądowy sposób podejmowania decyzji staje się dominujący w życiu publicznym i w relacjach między jednostkami, to z konieczności muszą twórczo zaangażować się, czy wręcz przyjąć wiodącą rolę w kształtowaniu takiej kultury prawnej, w której decydenci i jednostki będą mogły odnajdywać wartości, z którymi się utożsamiają. Dopiero realizacja tego postulatu w stopniu wystarczającym, a więc doprowadzenie do transparentności i większej spójności w aksjologicznym uzasadnianiu decyzji orzeczniczych, uchyli jeden z najpoważniejszych czynników dysfunkcjonalności wymiaru sprawiedliwości w Polsce.

5. Dysfunkcjonalność polskiego wymiaru sprawiedliwości a czynniki strukturalne i infrastrukturalne

Sądzę, że tak mocno akcentowane czynniki odpowiedzialne za dysfunkcjonalność i dość powszechne niezadowolenie z wymiaru sprawiedliwości w Polsce, jak zbyt duży zakres spraw objętych kognicją sądów czy niezliczone czynniki organizacyjne i finansowe nie stanowią

⁵³ Trudno ustalić, kiedy w literaturze po raz pierwszy użyto pojęcia „judykalizacja”. W pracy C. Neal Tate’a i Tobjörna Vallindera, *The Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, 1995, s. 2 autorzy posługują się tym pojęciem.





w gruncie rzeczy źródła dysfunkcjonalności wymiaru sprawiedliwości, lecz jej skutek. Z całą pewnością analiza tych czynników istotna jest z punktu widzenia efektywności prawnej ochrony jednostek, w szczególności w związku z usuwaniem przyczyn przewlekłości postępowań sądowych, która stanowi niechlubną wizytówkę polskiego wymiaru sprawiedliwości. Bez uwzględnienia i eliminacji problemów wynikających z samej legitymizacji prawa i sposobu jego stosowania, o których mowa była wyżej, zwiększenie funkcjonalności wymiaru sprawiedliwości może mieć jedynie charakter powierzchowny.

To prawda, że niewydolność polskiego wymiaru sprawiedliwości wynika po pierwsze z przyczyn historycznych, podobnie jak odziedziczony po okresie rządów komunistycznych fatalny stan gospodarki i finansów państwa, kultury, nauki, służby zdrowia. Jednak również po 1990 r. nie dokonała się naprawa sytuacji w sądownictwie. Przywrócono wprawdzie sądownictwu konstytucyjną rolę, jaka w państwie demokratycznym przysługuje trzeciej władzy, ale nie zlikwidowano faktycznych przyczyn zacofania, powiększając jej dodatkowo przez rozrost kognicji. Efektem jest wspomniana przewlekłość jako cecha konstytucyjna sądownictwa w Polsce. Jak pisał S. Rudnicki, „sądownictwo III Rzeczypospolitej nie miało swojego Balcerowicza i zamiast radykalnych, głębokich reform przechodzi trudny i powolny proces transformacji, czy - jak kto woli - reformowania. Wymiar sprawiedliwości jest niezwykle czułym aparatem i nie znosi żadnych nieprzemyślnych, pochopnych i doraźnych środków naprawy, zwłaszcza proponowanych przez przygodnych naprawiaczy”⁵⁴.

Oczywiście zakres kognicji sądów powszechnych powinien się zmniejszyć. Jak pisze A. Marek: „tylko w Polsce sędzia zawodowy orzeka w sprawach o drobne wykroczenia, takie jak zanieczyszczenie miejsca publicznego, zakłócenie spokoju hałasem lub innym wybrykiem albo w tysiącach wykroczeń drogowych, których sprawcy odmówili przyjęcia mandatu. W większości państw sąsiednich jest to postępowanie karno-administracyjne z możliwością odwołania się do sądu”⁵⁵. Nie ma jednak podstaw, by przypuszczać, że zmiany w zakresie kogni-

⁵⁴ S. Rudnicki, O skutecznym rad sposobie, „Rzeczpospolita”, 22. 02. 2001.

⁵⁵ A. Marek, Sądy i prokuratura. Długo i żmudnie: drobiazgowa niesprawiedliwość, „Gazeta Wyborcza”, 23.04.2009.





cji wyeliminują dysfunkcjonalność i niezadowolenie z sądownictwa, ponieważ przyczyny tych zjawisk są dużo głębsze.

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

Także zrzucanie winy za dysfunkcjonalność wymiaru sprawiedliwości na ubóstwo i organizację pracy w polskim sądownictwie jest w dużej mierze mitem. Doktryna wcale nie jest zgodna co do dysfunkcjonalności tzw. systemu prezesowskiego w polskich sądach. Informatyzacja sądów także jest ważna, ale nie ona decyduje o funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości. Według najnowszych badań porównawczych Europejskiej Komisji d.s. Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości z 2008 roku (dane z 2006), nakłady na sądownictwo w Polsce są wyższe (proporcjonalnie do PKB) niż w większości krajów europejskich. Jeśli porównać te wydatki z PKB na obywatela, Polska należy do rekordzistów. Również pod względem liczby sędziów mamy największą liczbę sędziów na obywatela spośród dużych państw. Na każde 100 tys. Polaków przypada prawie 26 sędziów (w Anglii 7, we Francji - 11,9). Także personel pomocniczy jest w polskich sądach porównawczo bardzo liczny. W Europie na 100 tys. obywateli przypada średnio 56 pracowników sądowych, gdy tymczasem w Polsce mamy 83 pracowników sądów na 100 tys. obywateli.

Opóźnione dostrzeżenie wielu problemów polskiego wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza w zakresie infrastruktury oraz organizacji





i zarządzania może być paradoksalnie korzystne, przynajmniej w tym sensie, że nie musimy powielać błędów wynikających z naiwnej wiary w istnienie jakiegoś logistycznego panaceum na niedomagania wymiaru sprawiedliwości. Na przykład wprowadzenie do sądów amerykańskich agresywnych technik zarządzania oraz nacisk kładziony na strukturę sądów i alokację zasobów w latach osiemdziesiątych przyniosły mieszane skutki⁵⁶. Do lat siedemdziesiątych przeważało przekonanie, że decydującym czynnikiem usprawniania wymiaru sprawiedliwości, a zwłaszcza ograniczania przewlekłości są reguły proceduralne i zasoby sądu. Wkrótce zauważono jednak, że nadmierne koncentrowanie się na szybkości postępowania i promowanie modelu sędziów-menedżerów niesie ze sobą koszty społeczne, w tym zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej poprzez wytwarzanie u sędziów „interesu” w szybkim zakończeniu sprawy oraz umożliwianie sędziom dostępu do informacji od stron, których nie uzyskaliby oni w toku normalnego postępowania⁵⁷.

W świetle opinii, jakie dominowały w amerykańskiej literaturze tematu w latach dziewięćdziesiątych za kluczowy czynnik przesądzający o powodzeniu w walce o efektywny i funkcjonalny wymiar sprawiedliwości uznano ukształtowanie u sędziów i przedstawicieli korporacji prawniczych trwałych postaw zaangażowania na rzecz jakości wymiaru sprawiedliwości, obejmujących zarówno „menedżerski”, jak i „socio-kulturowy” aspekt programów reformatorskich⁵⁸.

6. Zakończenie

Zasadniczy wniosek, jaki wynika z doświadczeń innych państw, a także z polskich doświadczeń w reformowaniu wymiaru sprawiedliwości potwierdza tezy, na jakich oparto niniejsze rozważania. Nie można spodziewać się automatyzmu w poprawie sytuacji, za sprawą zmian regulacji prawnych dotyczących właściwości sądów, procedury

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

57 Patrz J. Resnick, Managerial Judges, “Harvard Law Review”, vol. 96, 1982, s. 374.

58 Patrz D.C. Steelman, dz. cyt., s. 154.





czy wprowadzania nowych sposobów zarządzania. Co więcej, absolutyzowanie któregośkolwiek z tych czynników szkodzi wymiarowi sprawiedliwości, gdyż odciąga uwagę od całościowej wizji jego funkcjonowania. Zjawiska ze sfery kultury prawnej cechuje złożoność i długotrwałość, a do zmian w kulturze prawnej w danej społeczności prawniczej dochodzi, gdy ma miejsce odpowiednia kombinacja wielu rozmaitych czynników. Poza zasadniczym wzmocnieniem społecznej legitymizacji systemu prawnego w Polsce, należą do nich przede wszystkim zwrócone na dobro wymiaru sprawiedliwości zaangażowanie i determinacja liderów środowiska sędziowskiego, szefów sądów, władz samorządów zawodowych, a ponadto edukacja i szkolenie, zarówno na poziomie akademickim, jak i w ramach aplikacji oraz dokształcania. Na pierwszym miejscu sama wspólnota prawnicza wytworzyć musi głębokie zaangażowanie się na rzecz sprawiedliwości, której cały system sądownictwa powinien być podporządkowany. Dopiero w dalszej kolejności sytuują się moim zdaniem czynniki zewnętrzne w stosunku do tej wspólnoty, związane z legislacyjnymi ingerencjami w wymiar sprawiedliwości czy wprowadzaniem systemów zarządzania w sądach.







Antoni Kamiński

I

„Walka politycznej natury, prowadzona przez zapaśników pozbawionych jasno świadomego celu, musiała jak łódź bez steru iść, gdzie ją prąd poniesie, za wolą losów i wiatrów, i dojść, gdzie? Nikt nie wiedział i nie przewidywał.”

Stanisław Tarnowski

„If you have fragile controls, you have a fragile future.”

Jules Muis

Polityczne uwarunkowania sprawności administracji publicznej: przypadek pokomunistycznej Polski⁵⁹

(Tekst dodatkowy złożony do materiałów konferencyjnych)

Na początku lat 1990-tych pewien rozgłos zdobyły teorie głoszące spadek znaczenia państwa narodowego.⁶⁰ Ich popularność trwała dość krótko. Po kilku latach światowa opinia publiczna odkryła, że państwo narodowe jest podstawowym elementem ładu światowego, a jakość jego instytucji decyduje o zdolności narodów do funkcjonowania i osiągania sukcesu we współczesnym świecie. Uświadomiono sobie też ponownie, że modernizacja jest sprawą nader aktualną i nie wszystkie społeczeństwa są zdolne do stworzenia instytucjonalnych podstaw jakiegokolwiek porządku politycznego.⁶¹ Z konieczności powracamy do

59 Pragnę podziękować Witoldowi Morawskiemu i Janowi Stefanowiczowi za cenne sugestie i uwagi.

60 W literaturze polskiej stanowisko takie zdaje się reprezentować Jadwiga Staniszkis, *Władza globalizacji*, Warszawa: Wyd. Naukowe Scholar, 2003; także w artykule „Początek i kres metafizyki państwa”, *Ius et Lex*, nr. (III) 1/2005. Przeciwny punkt widzenia przedstawia praca A. Z. Kamińskiego i B. Kamińskiego, *Korupcja rządów: państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*, Warszawa: Wyd. ISP PAN i TRIO, 2004, r. 5.

61 Patrz, *When States Fail: Causes and Consequences*, Robert I. Rotberg (ed.), Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004; Adam D. Rotfeld, *Polska w niepewnym świecie*, Warszawa: PISM, 2006, Temat ten jest też szeroko omawiany w pracy Po-





idei modernizacji politycznej, jako warunku wysokiej jakości rządzenia (governance).⁶² Przy czym problem jakości rządzenia nie odnosi się do samego ustroju państwa, ale przede wszystkim do zdolności jego współdziałania z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego, do wykorzystania i podnoszenia kapitału społecznego.

W artykule tym zajmę się przypadkiem ustroju pokomunistycznej Polski, jego wpływu na sprawność jednego z podstawowych elementów państwa – administracji publicznej oraz na rosnącą niewydolność systemu decyzyjnego. Łącznie zjawiska te rodzą wyalienowanie państwa w społeczeństwie, demoralizację i spadek społecznego zaufania do instytucji publicznych.

W pismach naukowych, a także w prasie codziennej, pojawiają się co pewien czas artykuły poświęcone stanowi polskiego państwa. Niektórzy konstytucjonaliści, szczególnie ci, którzy uczestniczyli w tworzeniu jego podstaw ustrojowych, formułują opinie pochlebne. Ich zdaniem, stworzyliśmy stabilną demokrację i dobrze funkcjonujące rządy prawa. Jeżeli dostrzegają słabości ustrojowe, to ich źródeł upatrują w osobowości polityków lub w niskiej kulturze politycznej polskiego społeczeństwa.

W artykule tym zajmiemy się przede wszystkim kondycją administracji publicznej w Polsce jako zmiennej zależnej od kontekstu ustrojowego i dynamiki jego ewolucji po 1989 r. Analiza przedstawiona tu wychodzi ze zgoła odmiennej niż wyżej przedstawiona oceny sytuacji: tworząc ustrój państwa należy brać pod uwagę tradycje i kulturę polityczną narodu, który ma ich ramach żyć i prosperować.⁶³ Twórcy kon-

lityka bez strategii: bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie globalnej. Warszawa: ISP PAN, 2008.

62 Samuel P. Huntington wyróżnił trzy istotne aspekty modernizacji politycznej: 1/ racjonalizację władzy; 2/ różnicowanie się funkcji politycznych wykonywanych przez wyspecjalizowane struktury; 3/ wzrost uczestnictwa grup społecznych w życiu politycznym. *Political Order In Changing Societies*. New Haven i London: Yale University Press, 1968, s. 34.

63 Jak pisała Janina Zakrzewska: „Istnieje w Polsce tradycja i dziedzictwo konstytucyjne. Dziedzictwo będzie nas obciążać, do tradycji zaś twórcy konstytucji będą zapewne świadomie sięgać i nawiązywać. Z dziedzictwem przychodzimy na świat, bośmy się w tym miejscu, nad Wisłą urodzili, w kraju który miewał takie i inne ustroje, a wszystkie one, niezależnie od tego, czy nam się podoba, czy nie, stanowią dziedzictwo, którym





stytucji powinni też przewidzieć potencjalne konflikty kompetencyjne i możliwie precyzyjnie określić mechanizmy ich rozwiązania. Instytucje ustrojowe tworzy się dla świata grzeszników – nie dla aniołów. Politycy, jak piłkarze, faulują, gdy tylko pozwolą im na to sędziowie, lub niejasno określone reguły gry. Zadaniem instytucji ustrojowych, tj. konstytucyjnych reguł i norm działania oraz organów egzekwujących ich przestrzeganie, jest eliminowanie ze sfery życia publicznego niewłaściwych zachowań oraz jednostek skłonnych je podejmować. Kiedy instytucje publiczne nie są zdolne skutecznie wykonać tych zadań, wtedy mamy do czynienia z problemem konstytucyjnym, a nie kulturowym czy osobowościowym.

Niewydolność struktur polskiego państwa jest dostrzegalna gołym okiem: trwająca od lat niezdolność do rozbudowy infrastruktury drogowej, nieudolna restrukturalizacja PKP oraz górnictwa, stan służby zdrowia i oświaty, zablokowana od dwudziestu lat reparytyzacja, to tylko jedne z wielu jej przykładów – niewydolność obserwuje się w każdej dziedzinie działania państwa. Porównując się z wschodnimi sąsiadami jesteśmy w sytuacji bardziej korzystnej, ale to nie jest wystarczający powód do zadowolenia. Państwo polskie nie zbiera korzystnych ocen w sporządzanych przez Bank Światowy rankingach jakości rządzenia (quality of governance). Pod każdym z wziętych pod uwagę przez BŚ względów zajmujemy wśród państw UE jedno z ostatnich miejsc.⁶⁴ Również oceny i miejsce naszego kraju na Indeksie Postrzeganej Korupcji (CPI) Transparency International, choć poprawiły się nieco w ostatnich latach, wciąż nie przynoszą nam chwały.⁶⁵ Trudno, by państwo o tak wysokim poziomie korupcji i niskiej jakości rządzenia mogło pretendować do miana „państwa prawa”, ani „dobrze funkcjonującej demokracji”. Skłania to do krytycznego spojrzenia na dokonania twórców polskiego ustroju państwowego po upadku komunizmu.

W artykule tym koncentruję się na administracji publicznej jako na tym elemencie w organizacji państwa, od którego bezpośrednio zale-

jesteśmy obarczeni. Dziedzictwo jest czymś, czego sobie nie wybieramy.” (1993: 44-45)

64 Patrz, Governance Matters 2008: Worldwide Governance Indicators 1996-2007. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

65 Patrz, Corruption Perceptions Index, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.





ży sprawne wypełnianie jego funkcji. Znaczenie administracji publicznej we współczesnych państwach stale rośnie.⁶⁶ Wzrost ten dokonuje się kosztem władzy parlamentów i ich zdolności do bezpośredniego nadzoru nad administracją. Guy Peters wymienia następujące przyczyny tej tendencji.⁶⁷ Po pierwsze, poszerzenie zakresu interwencjonizmu państwowego: parlament może w sposób ogólny rozstrzygać istotne kwestie, ale rozpracowanie szczegółów musi pozostawić administracji. To właśnie decyzje o szczegółach nadają treść podstawowym rozstrzygnięciom. Po drugie, zauważa Peters, „w zestawieniu z rozmaitymi segmentami administracji publicznej biura parlamentarne są zwykle mało wyspecjalizowane i dysponują zbyt małą liczbą personelu”. Po trzecie, w większości przypadków skład komisji parlamentarnych jest płynny, a więc ich członkowie nie są w stanie zdobyć wiedzy niezbędnej, by skutecznie nadzorować specjalistów reprezentujących administrację.

Do tych argumentów można dodać jeszcze jeden, związany z rozszerzaniem zakresu działań, a zatem i odpowiedzialności państwa: instytucje współczesnego państwa przejmują na siebie coraz więcej funkcji, które uprzednio spełniały instytucje tradycyjne. Administracja publiczna jest tym sektorem państwa, który wytwarza dobra i usługi publiczne, a zatem wiąże działania państwa ze społecznymi potrzebami. Prawomocność instytucji państwa w oczach społeczeństwa zależy więc w znacznej mierze od jakości jej działania.

Poza stanem wewnętrznych mechanizmów nadzoru, właściwa kontrola działalności administracji wymaga doskonalenia pośrednich metod kontroli politycznej, tj. parlamentarnej oraz sądowniczej i uzupełnienia ich przez formy nadzoru sprawowanego przez społeczeństwo obywatelskie. Sprawne działanie administracji wymaga, poza prawidłową instytucjonalizacją relacji między parlamentem, rządem a administracją, ale też takiego, ustawienia relacji między ogółem insty-

66 Patrz, B.Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*. Warszawa: Wyd. Naukowe Scholar, 1999, ss. 52-3

67 Pisz on, „[...] polityczne decyzje podejmowane przez ustawodawców nabierają praktycznego znaczenia dopiero wtedy, gdy zostaną przełożone na język reguł, którymi kierują się urzędnicy w swoim codziennym działaniu.” Loc. cit. s. 29. Reguły są zaś tworzone w łonie administracji.





tucji państwa a instytucjami społeczeństwa obywatelskiego, które zapewniałoby ochronę interesu publicznego, ograniczając możliwość zawłaszczania sfery publicznej przez partykularne grupy interesu.

Wielką szansą, jaką uzyskała Polska w ciągu ostatniej dekady, jest członkostwo w Unii Europejskiej i środki finansowe, jakie z tego tytułu uzyskujemy na modernizację infrastruktury materialnej i rozwój kraju. Wykorzystanie tych środków zależy od wydolności państwa. Obecnie, to za pośrednictwem Brukseli Polska włączona jest w globalny układ polityczno-gospodarczy, a także w układ międzynarodowego bezpieczeństwa. Państwa UE funkcjonują w wielopoziomowym układzie zarządzania, na który składają się poziomy: ponadnarodowy, narodowy i regionalny i obywatelski. Każdy z nich ma tendencję do unikania w miarę możliwości odpowiedzialności i wchodzenia w kompetencje pozostałych. Podobnie więc, jak samorządy powinny bronić swoich uprawnień przed zapędami centrum, tak państwa narodowe powinny chronić swoje kompetencje przed skłonnością Komisji Europejskiej do nadmiernego ingerowania w ich uprawnienia przez dążenie do precyzyjnego określenia zasady pomocniczości. Skuteczne wykorzystanie szans stwarzanych przez członkostwo w UE oraz ochrona autonomii przed nadmierną ingerencją ze strony szczebla unijnego wymaga sprawnej administracji i wysoce wydolnych struktur państwowych.

„Administracja publiczna - pisze Witold Kieżun - jest integralną częścią państwa, nośnikiem pamięci i tradycji państwowej i, obdarzoną przywilejem inicjatywy ustawodawczej, współtwórcą, razem z parlamentem, długofalowej strategii rozwoju państwa”.⁶⁸ Jej stan jest warunkowany stanem innych elementów systemu politycznego i wzajemnych relacji z nimi. Nade wszystko zależy od jakości stanowionego prawa i skuteczności jego egzekucji. Słabości administracji mogą wynikać z przyczyn wewnętrznych, gdy jednak całość działa prawidłowo, bra-

68 Witold Kieżun, „O sprawną administrację publiczną”, *Ius et Lex*, nr (III) 1/2005, s. 67. Podobnie, Guy Peters: „Badacz zajmujący się administracją publiczną powinien stale brać pod uwagę to, że jest ona jedynie częścią większej całości, tj. systemu politycznego, a w krajach demokratycznych jest konstytucyjnie podporządkowana innym elementom systemu.” *Loc.cit.*, s. 25.





ki te stosunkowo łatwo jest usunąć. Skupimy się więc w tej analizie na czynnikach zewnętrznych: systemie legislacyjnym; nieskutecznej egzekucji prawa; mechanizmie wzajemnego osłabiania się, z jakim mamy do czynienia, w relacji między administracją a sferą polityki. Tę ostatnią relację cechuje zdolność administracji do skutecznego blokowania inicjatyw politycznych. Nieliczne, podjęte przez polityków, próby reformy państwa spaliły na panewce w znacznej mierze na skutek oporu administracji. Z drugiej strony, politycy koncentrują się na ogół na bieżącym zarządzaniu administracją, niejednokrotnie nadużywając swych stanowisk w celach prywatnych, gubiąc z pola widzenia strategiczne interesy państwa. Wejście w głąb instytucji, analiza jej funkcjonowania i jej usprawnianie jest ryzykowne, wymaga kompetencji i energii, podczas gdy bieżące zarządzanie daje poczucie władzy i minimalizuje ryzyko porażki. Braki sprawności i błędy pomoże pokryć PR, lub zrzucenie winy na poprzedników.

Bez względnej równowagi między głównymi elementami organizacji państwa, trudno wyobrazić sobie jego właściwą pracę. Elementy te, to władze ustawodawcza, wykonawcze i sądownicza. Za element taki można jednak uznać również administrację. Z interesującego nas punktu widzenia, warunkiem koniecznym sprawności administracji jest jej względna autonomia w stosunku do sfery politycznej: tj. równowaga między domeną polityki a domeną administracji. Administracja, kiedy działa prawidłowo, uzupełnia sferę polityki o trzy istotne zdolności:

1. wykorzystywanie analitycznych metod rozwiązywania problemów, gdy w sferze polityki z natury rzeczy przeważa metoda konfrontacyjna;⁶⁹
2. pamięć organizacyjną, którą zawierają archiwa każdej jednostki administracyjnej oraz osobiste doświadczenie zawodowe urzędników;
3. horyzont „myślenia”, jest potencjalnie znacznie dłuższy od określonego terminami wyborów horyzontu decyzyjnego polityków.

69 Wynika stąd postulat odpartyjnienia procesu tworzenia programów administracyjnych. Podobne sugestie można zresztą znaleźć w niektórych propozycjach reform organizacyjnych ram tworzenia polityki w USA. Patrz. William A. Galston, „Intelligent Design: How to Change America”, *The American Interest*, January/February 2009.





Administracja publiczna może rozwinać ten potencjał zachowując wobec polityki niezbędny stopień autonomii. Autonomia organizacyjna oznacza zdolność do utrzymania granic ze środowiskiem. Im silniejsza jest instytucja, tym wyraźniejsze są te granice. Autonomia jest warunkiem koniecznym, ale nie wystarczającym sprawności organizacyjnej. Administracja powinna bowiem działać w sposób odpowiedzialny, a to można osiągnąć tylko dzięki niezależnym instytucjom nadzoru, zdolnym skutecznie rozliczać urzędników i jednostki administracyjne z ich działalności. Instytucje nadzoru tworzą środowisko instytucjonalne administracji, które ułatwia, bądź – przeciwnie - utrudnia, pojawienie się podkultury organizacyjnej sprzyjającej osiąganiu celów formalnych i jej internalizację przez uczestników. Funkcjonując w warunkach trójpodziału władz, administracja - jako element władzy wykonawczej – uzyskuje od legislatury rozstrzygnięcia co do swych celów i ram działania; a jej konkretne działania poddane są dodatkowo ocenie władzy sądowniczej. Dlatego, z jednej strony, jakość legislacji, a z drugiej - sprawność i rzetelność sądów administracyjnych są ważnym wyznacznikiem jej własnej sprawności i skuteczności. Jak już zauważyłem, są to warunki konieczne, ale nie wystarczające, wysokiej jakości rządzenia domeną publiczną.

Zadaniem sfery polityki jest wybór celów strategicznych, stanowienie prawnych ram ich realizacji oraz ogólny nad nią nadzór. Ustalenie narzędzi osiągania wyznaczonych celów, tj. ustalenia taktyczne, powinno dokonywać się na styku polityki i administracji. Politycy mogą wykorzystać zasób informacyjny administracji tylko wtedy, kiedy występuje ona w roli partnera, tj. posiada autonomię. Sama realizacja wybranych w ten sposób polityk winna angażować już tylko administrację publiczną. Zatarcie granic między administracją a polityką rodzi podwójną słabość: administracji oraz polityki.

Zdolność do wywierania wpływu na głębokie, tworzące przyszłość procesy, wymaga od sfery polityki zdolności do tworzenia długofalowych koncepcji politycznych - trafności strategicznych wyborów. Dla wzmocnienia samodzielności państwa w obliczu globalizacji konieczne jest wydłużenie ram czasowych procesów decyzyjnych i zwrócenie uwagi na możliwe, stosunkowo odległe w czasie skutki decyzji. Narzuca to potrzebę poważnych zmian w sferze polityki i rządzenia, w tym





budowy instytucji, które nie byłyby wrażliwe na wyniki badań opinii publicznej i doraźne interesy partyjne, jak instytucje sensu stricto polityczne.⁷⁰ W warunkach autonomii administracyjnej oraz w sprzyjającym otoczeniu instytucjonalnym (mechanizmy rozliczania), administracja publiczna umożliwia takie wydłużenie horyzontu czasowego decyzji politycznych: to znaczy, jest potencjalnie w stanie przewidzieć niektóre możliwe zagrożenia oraz wypracować polityki dające możliwość zapobieżenia im, bądź złagodzenia ich efektów.

Trafne i skuteczne zakreślenie granic ingerencji politycznej i dbałość o profesjonalizm umożliwia administracji osiągnięcie tych szczególnych kompetencji formalnych, których z reguły instytucje strictly polityczne nie posiadają. Z kolei, nie może ona zastąpić polityki w jej funkcji wyboru celów strategicznych oraz tworzenia narzędzi ich osiągania. Autonomia organizacyjna oraz mechanizm rozliczania kładący nacisk na efekt zmusza politycznych zwierzchników do wzięcia pod uwagę wiedzy zawartej w „pamięci” administracji. Bez tego nie jest możliwe pojawienie się na styku sfery polityki i administracji mechanizmu wykrywania i korekty formalnych i merytorycznych błędów.

Nadmierne ograniczenie autonomii administracyjnej oznacza, że politycy zajmują się sprawami, które powinni pozostawić swoim podwładnym, co jest zawsze dla racjonalności polityki państwa niekorzystne. Jeremy Pope trafnie zauważa, że „im bardziej minister angażuje się w codzienne zarządzanie administracją swojego ministerstwa, tym bardziej prawdopodobne jest, że względy polityczne przeważą nad dobrą praktyką administracyjną”.⁷¹ Rolą ministra jest ogólny nadzór, tworzenie wizji strategicznej i mobilizacja zasobów na rzecz jej realizacji, a nie bezpośrednie zarządzanie. Podległa mu służba cywilna powinna być partnerem i współpracownikiem, a nie biernym wykonawcą jego poleceń. Aparat urzędniczy, zredukowany do roli biernego wykonawcy decyzji ministra wybierze, jako najlepszą strategię obronną, rytualizm proceduralny oraz grę na blokowanie inicjatyw. Pozwoli mu to zredukować niepewność, wywoływaną przez zmienne układy polityczne. Według Aarona Wildavsky’ego:

70 Ten punkt widzenia jest szczególnie mocno propagowany przez Yehetzkelę Drora, *The Capacity to Govern*. London-Portland: Frank Cass Publishers, 2001.

71 Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of National Integrity Systems*. Berlin: Transparency International, 2000, str.107.





„Źródło preferencji organizacji publicznych dla racjonalności instrumentalnej kosztem substancywnej znajduje się tam, gdzie biurokracja spotyka politykę. Utożsamienie racjonalności z narzędziami raczej niż z wynikami powoduje, że procedury stają się celem samoistnym. Mogą one (tj. organizacje publiczne – AZK) kontrolować swoje procedury, ale nie ich skutki, co czyni ten wybór rozsądnym.”⁷²

Rozwiązanie to preferują też sami politycy, bo łatwiej jest wydawać, niezależnie od efektów, pieniądze podatników niż spełnić obietnice wyborcze dążąc do osiągnięcia efektów nieosiągalnych lub takich, których osiągnięcie wymagałoby długich i skomplikowanych programów, przekraczających wyznaczony przez terminy wyborów, horyzont decyzyjny polityków.

Grzechem pierwotnym polskiej transformacji było, zdaniem wielu komentatorów, zaniedbanie u początków przemian ustrojowych sprawy państwa. Już w 1990 r. podnoszono kwestię lekceważenia znaczenia ustroju państwa przez polityków i ich doradców oraz możliwych konsekwencji tego zaniedbania. Również zagraniczni obserwatorzy próbowali zwrócić uwagę polskich polityków i ekspertów na wagę zagadnienia. Ralf Dahrendorf wydał w 1991 r. dziełko, w którym tłumaczy swojemu „polskiemu przyjacielowi” (określenie użyte w podtytule), jak ważna jest kwestia konstytucji.⁷³ Bruce Ackerman (1992) pisze w tym samym czasie, że:

„Naczelnym priorytetem rewolucjonistów (tj. środowiska polityków kierujących liberalno-demokratyczną transformacją – AZK) nie powinna być ani prywatyzacja gospodarki, ani budowa społeczeństwa obywatelskiego. Cokolwiek liberałowie nie myśleliby o tej sprawie, bezpośredniej uwagi wymaga przede wszystkim organizacja państwa. Właściwy moment konstytucyjny dla rewolucji liberalnej trwa krócej, niż to się zazwyczaj uważa”.⁷⁴

72 Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art. And Craft of Policy Analysis*. Boston i Toronto: Little, Brown & Company, 1979, s. 77.

73 Dahrendorf, Ralf, *Rozważania nad rewolucją w Europie*. Warszawa 1991.

74 Ackerman, Bruce. 1992. *The Future of Liberal Revolution*, New Haven: Yale Univer-





Wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego nie jest zadaniem państwa, ale państwo powinno być tak zorganizowane, by nie utrudniać jego powstania i rozwoju. Zauważmy na marginesie, iż wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego nie należało do priorytetów któregośkolwiek z kolejnych rządów w pokomunistycznej Polsce. Można raczej twierdzić, że niektóre z nich podejmowały działania, których efektem ubocznym, a może celowym, było osłabienie go.⁷⁵

Konstytucja jest podstawowym dokumentem, w którym znajdują wyraz przyjęte przez jej twórców przesłanki teoretyczne i zamierzenia praktyczne dotyczące ustroju państwa. Zatem sposób potraktowania aktu tworzenia nowego ustroju, przebieg prac nad konstytucją jest dobrym wskaźnikiem miejsca przebudowy państwa w hierarchii priorytetów pokomunistycznych rządów. Temat ten zasługuje na oddzielne opracowanie. Ograniczę się tu do kilku uwag opartych na publikacjach autorstwa osób bezpośrednio w pracy nad konstytucją uwikłanych. Spośród nich Janina Zakrzewska najjaśniej uświadamiała sobie znaczenie problemu i precyzyjnie ocenę swoją wyraziła.⁷⁶ W wydanej w 1993 roku książce, będącej zbiorem wcześniej publikowanych artykułów, autorką przyjęła wstępne założenie, iż „nie ma dobra państwa bez dobra jego obywateli”.⁷⁷ Wyraziła też obawę, że w nowej konstytucji ten punkt widzenia nie znajdzie odbicia, że wartości społeczne mogą zostać w niej niedocenione.⁷⁸

„Jeżeli konstytucja ma mieć społeczne znaczenie i uznanie, jeżeli obywatele docenić mają jej przydatność, to wartości uznane za podstawowe nie mogą zmieniać się w hasła. Nie w hasłach bowiem powinien się wyrażać przyjęty system wartości, lecz w takich sformułowaniach ustawy zasadniczej, z których ów przyjęty

sity Press 1992.

⁷⁵ Plastyczny opis sposobu, w jaki ordynacja wyborcza do samorządów w Polsce stworzyła bariery nie do pokonania dla grup obywateli chcących zaangażować się w działania na szczeblu samorządu lokalnego daje Bartłomiej Michałowski (2004: 16-21). Czy w Polsce może być noralnie? Przewodnik dla tych, co chcieliby dobrze, ale nie wiedzą jak. Czarnów: Wydawnictwo MT Biznes, 2004, 16-21.

⁷⁶ Zakrzewska Janina., Spór o konstytucję. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1993.

⁷⁷ Ibidem, s. 50.

⁷⁸ Ibidem, s. 53.





system wartości będzie wynikać”.⁷⁹

Zakrzewska uważała, że przejście od tej ogólnej formuły do konkretnu wymaga wizji porządku politycznego, ogólnego projektu ustroju, którego dopiero wynikają konkretne reguły gry: „[...] jeżeli mamy mieć demokrację, to parlamentarna gra przy tworzeniu konstytucji musi się toczyć wokół jakiejś wizji państwa, a nie jawić się obywatelom jako targowisko próżności”.⁸⁰

Podstawowe rozstrzygnięcia ustrojowe dotyczą przede wszystkim typu rządów oraz ordynacji wyborczej. Pierwsze z nich, zapadło siłą inercji: zastosowano tu część postanowień zawartych w przyjętej w 1989 r. noweli Konstytucji z 1952 r. „[...] bez wcześniejszej wyraźnej decyzji, do jakich zasadniczych rozstrzygnięć należy dopasować konkretne rozwiązania”.⁸¹ Przyjęte rozstrzygnięcia dały Polsce rządy parlamentarne, ale jednocześnie stanowiły, że prezydenta wybiera się w wyborach powszechnych, co typowe dla systemów prezydenckich bądź pół-prezydenckich. Konstytucja pozwala też prezydentowi powoływać własnych ministrów stanu, którzy przed nim, poza nim samym nie odpowiadają. W istocie, poza sytuacjami zupełnie wyjątkowymi, sam prezydent też przed nim, poza wyborcami i to tylko wtedy, kiedy ubiega się o powtórny wybór, nie odpowiada.

Drugie rozstrzygnięcie, zdaniem Zakrzewskiej, zapadło w sposób wykalkulowany. „Dlaczego, jak to niektórzy uważają, zadaniem ordynacji i w ogóle organów państwa miałyby być „promowanie” partii politycznych – pozostaje sprawą tajemną”.⁸² Owa „tajemna sprawa” przesądziła w sposób trwały o sposobie wyboru „narodowej reprezentacji”. Autorka starała się ujawnić niektóre motywy kierujące parlamentarnymi przy tej decyzji. „Ordynacja uchwalona w czerwcu 1991 roku

⁷⁹ Ibidem, s. 57.

⁸⁰ Ibidem, 189-190. Również Włodzimierz Cimoszewicz, charakteryzując wpływową naczyną w OKP grupę lewicowo-liberalnych polityków o proveniencji KOR-owskiej, która stworzyła ROAD i Unię Demokratyczną, zauważa, że: „środowisko to ma pewną skłonność do podporządkowywania bieżącej taktyce spraw o znacznie większym ciężarze gatunkowym.” Dla ludzi, którzy wchodzą do polityki bez jasnej wizji porządku polityczno-gospodarczego, jaki chce się zbudować, oportunizm jest jedyną dostępną postawą.

⁸¹ Janina Zakrzewska, loc. cit., s. 125.

⁸² Ibidem, ss. 63-64.





była wynikiem kompromisu, wymuszonym w dużej mierze przez lewą stronę izby i dawny układ koalicyjny, oraz wynikiem rozłamu wśród posłów „Solidarności”[...] trudno oprzeć się [...] wrażeniu, że prace nad prawem wyborczym były zdominowane bardziej interesem partyjnym niż ogólnokrajowym”.⁸³ Przyjęcie ordynacji proporcjonalnej i oddalenie o dwa lata terminu demokratycznych wyborów do sejmu było zwycięstwem obozu pokomunistycznego, a zarazem strategiczną porażką obozu „Solidarności”. Włodzimierz Cimoszewicz, może wkrótce potem triumfalnie oświadczyć: „Nie kryję, że z pewną nadzieją oczekiwałem narastania rozdźwięku w OKP.”⁸⁴

Pokomunistyczna lewica forsowała projekt ordynacji proporcjonalnej w skrajnym wydaniu z dwóch względów: by zapewnić sobie udział w Sejmie oraz, by rozbić jednolity jeszcze obóz „Solidarności”. Zauważmy, że opinia, iż o takim właśnie rozstrzygnięciu kwestii ordynacji wyborczej przesądziła koalicja liberalnej lewicy OKP i postkomunistów, jest zbyt dużym uproszczeniem. Za ordynacją proporcjonalną wypowiedziała się również część ZChN-u, a zatem partii o nachyleniu prawicowym.

Zauważmy na marginesie, iż przy względnie silnym społeczeństwie obywatelskim i słabych instytucjach państwa - przede wszystkim administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości – właściwym wyborem są jednomandatowe okręgi wyborcze. Ten typ ordynacji umożliwia bowiem włączenie społeczeństwa w proces ustrojowej przebudowy przez uruchomienie oddolnej inicjatywy. Zgodnie z diagnozą Maxa Webera, ordynacja proporcjonalna prowadzi do rządów partyjnych notabli i filistynizacji parlamentu.⁸⁵ Na poziomie społeczeństwa sprzyja to upadkowi cnót obywatelskich i demoralizacji. Otwartym pozostawiam pytanie, czy osłabienie instytucji obywatelskich było samoistnym celem, czy efektem ubocznym wyborów dokonanych przez elitę polityczną.

⁸³ Ibidem, ss. 135-136.

⁸⁴ Loc. Cit. s. 155.

⁸⁵ Patrz, Max Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, tłum. Andrzej Kopacki i Paweł Dybel. Kraków -Warszawa: Znak – Fundacja im. S. Batorego, 1998, s.94.; oraz Wolfgang J. Mommsen, *Max Weber and German Politics: 1890-1920*. Chicago-London: The University of Chicago Press, 1984, s. 373.





Sprawiedliwość oddał Janinie Zakrzewskiej Wiktor Osiatyński, pisząc, że „[...] spośród wszystkich osób, które myślały o przemianach ustrojowych w 1989 r. nikt, prócz Janiny Zakrzewskiej, nie zdawał sobie sprawy, że uchwalenie konstytucji może być bardzo trudne i że należy się z tym spieszyć”.⁸⁶ Zdaniem Osiatyńskiego, przyczyną trudności w pracach nad rozwiązaniami ustrojowymi była sprzeczność celów, przed którymi stanęli posłowie do Sejmu: stworzenie i zapewnienie poparcia rządowi, budowa partii politycznych oraz stanowienie reguł ustrojowych. Innymi słowy, ustrój IIIRP był jego zdaniem, skutkiem przetargów między koteriami usiłującymi chronić i forsować stronnice interesy.

Podobnie widzi rzecz Piotr Winczorek, konstytucjonalista, od początku uczestniczący w pracach nad konstytucją III RP.⁸⁷ Stwierdza on, że:

„W pracach konstytucyjnych kierowano się raczej względem na uzyskanie efektu odpowiadającego przekonaniom ideologicznym ich uczestników i domniemanym oczekiwaniom obywateli niż dążeniem do sprostania tak czy inaczej nakreślonym kryteriom sprawności. To, czy dana instytucja ustrojowa jest rzeczywiście potrzebna, czy została zaprojektowana właściwie dla wykonania nałożonych na nią obowiązków, nie było przedmiotem głębszych dociekań [...] Nie było także szerszych dyskusji nad całościową kompozycją ustroju i mechanizmami jego funkcjonowania. Zaznaczył się niedostatek myślenia systemowego; w polu widzenia miało raczej poszczególne części niż całość tego układu.”

Zauważmy, że kiedy z pola widzenia gubi się ważny cel, tj. sprawność państwa, na rzecz niejasnych przesłanek ideologicznych i spekulacji na temat „oczekiwań obywateli”, interes publiczny łatwo wypierają kalkulacje prywatnych i grupowych korzyści.

Piotr Winczorek zauważa, że w pracach nad konstytucją przyjmo-

86 Osiatyński Wiktor, 1998. „Kilka uwag na temat trybu uchwalania Konstytucji III Rzeczypospolitej”, w: Mirosław Wyrzykowski (red.), Tryby uchwalania polskich konstytucji. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 1998, s. 92.

87 Winczorek, Piotr, 2004. „Dobre państwo – spojrzenie prawnika”. W: Witold Kieżun i Jerzy Kubin (red.), Dobre państwo. Warszawa: Wyd. Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, s. 27.





wano już istniejące, wypróbowane wzory. Korzystanie z „wypróbowanych wzorów” byłoby ze wszech miar słuszne, gdyby nie wcześniejsza konstatacja tego autora o braku „dyskusji nad całościową kompozycją ustroju i mechanizmów jego funkcjonowania”. Jeżeli tak, to z konieczności, poszczególnych wyborów ustrojowych musiano dokonać w sposób przypadkowy. Przejmowanie obcych wzorów ma sens, kiedy dokładnie wie się co i dlaczego chce się przejąć. Wynika stąd, że względ na sprawność państwa, nie był przedmiotem troski prawodawcy.

Problem dotyczy jednak nie tylko braków koncepcyjnych w pracach nad ustrojem państwa, lecz też sekwencji wydarzeń, która też znacząco nań wpłynęła. Po pierwsze, poprzedzenie wyborów do sejmu przez wybory prezydenckie w warunkach obowiązywania konstytucji z 1952 roku, wprowadzie znowelizowanej, lecz utożsamianej z minioną epoką. Polska, która bezpośrednio doprowadziła do rozpadu komunizmu, miała jako ostatnia spośród państw pokomunistycznych, prawdziwie wolne wybory do sejmu. Takie wybory do sejmu powinny się były odbyć najpóźniej w drugiej połowie 1990 r., a nie z dwuletnim opóźnieniem, jesienią 1991 r. Po drugie, ze względów symbolicznych, sejm powinien był przyjąć nową konstytucję w dniu 3 maja 1991 r., w dwóchsetlecie Konstytucji 3-go Maja. Po trzecie, dopiero wówczas powinny mieć miejsce, zgodnie z regułą przyjętą w nowej konstytucji, wybory prezydenckie. Jakie motywy kierowały gremiami politycznymi, które zdecydowały o „odwróceniu sekwencji” wydarzeń przy tworzeniu nowego ustroju? Zapewne trafna jest diagnoza Janiny Zakrzewskiej, uczestnikami procesów decyzyjnych kierowało pragnienie zapewnienia sobie udziału we władzy państwowej, a nie budowa sprawnego, nowoczesnego państwa.

Pracom nad konstytucją u samych ich początków, towarzyszyła „wojna na górze”. Nie jest istotne, kto ją rozpętał. Ważne, że dotyczyła spraw personalnych, a nie zasadniczych kwestii ustrojowych. Po czerwcowych wyborach 1989 r., w gronie doradców NSZZ „Solidarność” i związanych z nimi przywódców regionalnych zrodził się zamiysł oddzielenia ról sensu stricte politycznych od związkowych. Lech Wałęsa i jego bliscy współpracownicy mieli pozostać w Związku. Z przyczyn oczywistych, nie odpowiadało to jego ambicjom. Terenem rozgrywki stał się Komitet Obywatelski przy Lechu Wałęsie i sieć lokalnych ko-





mitetów obywatelskich. Batalię tę wygrał Wałęsa. Okazją dla następnej próby sił stały się wybory prezydenckie. Decyzję o poprzeczeniu w pełni wolnych wyborów do sejmu przez wybór prezydenta przeformowała koalicja złożona z wrogiej wobec Wałęsy części polityków „Solidarności,” ufnej w zwycięstwo Tadeusza Mazowieckiego oraz SLD, która – pomna wyników z 4 czerwca 1989 - najbardziej obawiała się wyborów do sejmu.

Tezę o braku dbałości w pracach nad konstytucją potwierdza powołanie dwóch komisji konstytucyjnych: jednej - sejmowej, co naturalne; drugiej – senackiej, co nieoczywiste. Komisje pracowały oddzielnie, nie porozumiewając się ze sobą, co już zadziwiające.⁸⁸ Nie zastanowiono się nad trybem przyjęcia, któregoś z projektów przez zgromadzenie narodowe. Wynikło to ze stanowiska części posłów OKP, że wybrany w sposób niedemokratyczny sejm nie miał społecznego mandatu na uchwalenie nowej konstytucji. Opinia ta nie skłoniła ich jednak do skrócenia kadencji i przeprowadzenia wcześniejszych wyborów do sejmu. Stanowisko partii pokomunistycznych jest zrozumiałe: wizja powtórzenia się klęski musiała skłaniać je do oporu wobec takich inicjatyw. Część koalicji „solidarnościowej” mogła, z innych powodów, żywić obawę o ponowny wybór. Zachowaniem najbardziej wpływowej wówczas liberalnej lewicy OKP kierował strach przed nacjonalizmem, antysemityzmem i zwycięstwem „endecji”,⁸⁹ chociaż groźba taka wówczas nie istniała. Powyższe interesy i fobie przesądziły o sposobie budowy pokomunistycznego państwa w Polsce.

W efekcie, nową konstytucję sejm przyjął dopiero w 1997 r.⁹⁰ Zawiera ona słabości, które cechowały od 1989 r. proces przebudowy ustro-

88 Patrz, J. Zakrzewska, op. cit, ss.172-173; Jerzy Pietrzak, „Problemy konstytucyjne w programie i działaniu OKP. Uwagi wstępne”. V rocznica powstania OKP w „Klubie senatorskim”. Wyd. Stowarzyszenie „Klub senatorski”, ss. 40-49.

89 Pogląd ten sformułował, między innymi, Wiesław Chrzanowski. Według niego, środowisko to uznało, że „[...] komunizm jako system już dogorywa i trzeba się zastanowić, co zrobić, żeby uchronić Polskę i Europę posowiecką przed rządami sił „endeccko-chadeckich”. Pół wieku polityki, czyli rzecz o obronie czynnej. Warszawa: Inicjatywa wyd. „<ad astra>”, 1997, s. 434. Nie widzę powodu, by pogląd ten kwestionować. Wyczerpujące ilustracje fobii tej części sceny politycznej zawiera książka Zdzisława Krasnodębskiego, *Demokracja peryferii*.

90 Pomijamy tu tzw. „Małą konstytucję” z 1993 roku, jako rozwiązanie doraźne.





jowej w Polsce: orientację na bieżące interesy partyjne i prywatne oraz brak dbałości o to, co rzeczywiście stanowi istotę sprawy – budowę sprawnego, dobrze służącego obywatelom państwa. Wbudowała ona w strukturę państwa dualizm władzy wykonawczej i nieskuteczność władzy ustawodawczej. Warto przytoczyć opinię Adama Przeworskiego, że konstytucje, wyrażające interesy wynikające z aktualnego układu sił politycznych trwają tak długo, jak okoliczności, które powołały ten układ do życia. Stabilność i skuteczność instytucji demokratycznych wymaga, by rządy, które powstają w ich ramach były wrażliwe na zmiany we wzajemnych relacjach sił politycznych, by formułując programy polityczne uzgadniały ich treść ze wszystkimi zainteresowanymi, a wdrażając je przestrzegały prawa. Ale jednocześnie rządy muszą sprawnie i skutecznie realizować swoje postanowienia, gdy już zostały podjęte. Inaczej mówiąc – pisze Przeworski – „[...] stabilna demokracja wymaga, by rządy były wystarczająco silne, by skutecznie rządzić, ale wystarczająco słabe, by nie móc rządzić wbrew ważnym interesom.”⁹¹ Optymalna relacja siły i słabości pozostawia wąski margines swobody, ale problem polega na instytucjonalnych mechanizmach rozliczania rządów, a te są tak różnorodne, jak muszą być kryteria oceny jakości rządzenia. Obecny ustrój Polski cechuje uniemożliwiająca skuteczne działanie słabość rządów, wystarczająco zarazem silnych, by na ołtarzu interesu partyjnego poświęcać strategiczne interesy narodu. „Bez silnych instytucji politycznych, społeczeństwo pozbawione jest środków, by zdefiniować i osiągać wspólne interesy. Zdolność do tworzenia instytucji publicznych jest zdolnością do tworzenia interesów publicznych”.⁹² Jednym słowem, twórcy ustroju III RP stworzyli skuteczne bariery dla budowy silnych instytucji, tak państwa jak i społeczeństwa obywatelskiego.

Podobnie jak sprawę ustroju państwa, ówczesna elita polityczna

91 Adam Przeworski, *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1991, ss. 36-37.

92 Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*. New Haven & London: Yale University Press, 1968, s. 24.





zlekceważyła kwestię administracji publicznej.⁹³ Początkowo, podjęto próby usunięcia ze stanowisk kierowniczych w aparacie państwa osób zawdzięczających pozycję zasługom na rzecz poprzedniego ustroju. Działanie to było uzasadnione względem praktycznym, ale operacja ta nie została przeprowadzona w sposób, podporządkowany jakimkolwiek obiektywnym, precyzyjnie sformułowanym kryteriom. Nie przyjęto też żadnego terminu jej zakończenia. Nie było tu reguł, ani konsekwencji, a periodyczne czyszczenie administracji po każdych wyborach, by stworzyć miejsca dla „swoich”, trwa po dziś dzień. Kolejne rządy uważają stanowiska w administracji publicznej oraz możliwości, jakie stwarza kontrola nad nimi, za należną im nagrodę za zwycięstwo wyborcze lub za wejście w do sprawującej rządu koalicji – jednym słowem: jako łup. W ten sposób, politycy zawłaszczyli sferę publiczną.

Ezra Suleiman słusznie dziwi się, dlaczego pokomunistyczne państwa nie podjęły od razu prób odbudowy struktury biurokratycznej weberowskiego typu. „Pozwoliłoby to uniknąć pułapek prywatyzacyjnych, które przyniosły nadmiar władzy nowym „poszukiwaczom renty” (rent seekers), ograniczyć korupcję w procesach podejmowania decyzji, a ostatecznie wzmocnić prawomocność państwa.”⁹⁴ Budowa biurokracji typu weberowskiego wymagałaby jednak wprowadzenia procedur legislacyjnych służących wysokiej jakości stanowionego prawa i skoncentrowania uwagi na sprawności mechanizmów egzekucyjnych. Wymagałaby też szerszego spojrzenia na instytucjonalizację odpowiedzialności, a nad tym – jak wskazuje na to powyższe omówienie - nie zastanawiano się. Przeciwnie, można twierdzić, że ten brak dbałości dobrze służył interesom różnych grup partykularnych, które dzięki niemu doszły do wielkich, w żaden sposób niezаслужonych majątków. Ujawniło się to w metodach przeprowadzenia prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, restrukturalizacji monopoli państwowych,

93 Interesujący przegląd ewolucji polskiej administracji po 1989 roku zawiera artykuł Witolda Mikułowskiego, „Sprawność cywilnej służby publicznej jako instrumentu rządzenia państwem”, w: Witold Kieżun i Jerzy Kubin (red.), *Dobre państwo*. Loc. cit. ss. 92-105. Także, Hubert Izdebski i Michał Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Wyd. 3, Warszawa: Liber, 2004, ss. 76-92.

94 Dismantling Democratic States, Princeton-Oxford: Princeton University Press, 2003, s. 289.





w organizacji zamówień publicznych i w nagminnym tolerowaniu konfliktu interesów w polityce i administracji.⁹⁵

Dopiero stworzenie solidnych podstaw organizacyjnych administracji publicznej pozwala na eksperymentowanie z nowoczesnymi formami zarządzania. Przeskakiwanie etapów nie daje z reguły dobrych skutków: na zgniłych fundamentach nie sposób postawić solidnej budowli. Racjonalna administracja nie może istnieć bez rządów prawa, bo wtedy tylko politycy byłiby zdolni do rozliczenia urzędników z ich decyzji, a to grozi upowszechnieniem się związków typu patron-klient, tj. eksplozją korupcji, co zresztą miało miejsce w Polsce w latach 90-tych, a szczególnie w drugiej ich połowie i trwa po dziś dzień. Urzędnicy muszą być pociągani do odpowiedzialności sądowej, kiedy łamią prawo, a do tego niezbędne są precyzyjne przepisy i sprawna ich egzekucja, muszą też odpowiadać za błędy merytoryczne, lecz we wszystkich innych sprawach powinni móc liczyć na ochronę.

Administracja publiczna jest zbyt ważną dziedziną państwa, by czynić z niej li tylko przedmiot gry partyjnych interesów. Albowiem, „skuteczność systemu politycznego zależy w znacznej mierze od skuteczności instytucji administracyjnych, a projekt i nadzór nad strukturami administracyjnymi należą do najważniejszych kwestii wspólnoty politycznej (polity)”.⁹⁶ Niesprawna administracja jest częścią niewydolnego państwa.

Można czasem spotkać opinię, iż zaniedbanie sprawy administracji publicznej w trakcie tworzenia nowego ustroju Polski jest przejawem „zależności od ścieżki”, tj. utrwalonych w tradycji kulturalnej narodu cech utrudniających budowę racjonalnej organizacji państwa. Jest to stanowisko głęboko niesłuszne, pomijając już fakt, iż w obliczu głębokich nieciągłości historycznych, jakie były udziałem Polski na przestrzeni ostatnich paru stuleci, mówienie o „zależności od ścieżki” nie ma większego sensu. W okresie międzywojennym przykładano do orga-

95 Antoni Z. Kamiński “Korupcja jako symptom instytucjonalnej niewydolności państwa”, [w:] Dobro wspólne – władza – korupcja. Konflikt interesów w życiu publicznym. Ewa Popławska (red.), Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 1997; patrz także, M. Jaro-
sz (ed.), Manowce polskiej prywatyzacji, Warszawa: Wyd. ISP & PWN, 2001.

96 James A. March i Johan P. Olsen, Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. New York: The Free Press, 1989, s. 69.





nizacji administracji publicznej w Polsce wielką wagę. Co więcej, efekt tych wysiłków dorównywał ówczesnym standardom europejskim.⁹⁷

O jakości demokratycznego państwa, a administracji publicznej w szczególności, przesądza sposób, w jaki zinstytucjonalizowana została zdolność do rozliczenia jej oraz ludzi sprawujących w nich urzędy z podejmowanych decyzji (ang. *accountability*).⁹⁸ Obejmuje to zasady i sposoby egzekwowania odpowiedzialności od urzędników publicznych, z wyboru lub z mianowania, za podejmowane przez nich działania, lub ich zaniechanie. Istota organizacji instytucji publicznych zawiera się w pytaniach: Kto odpowiada? W jakich sprawach? Przed kim? W jaki sposób? i Kiedy? Mechanizmy rozliczania informują urzędnika o tym, co właściwe i dozwolone, a co niewłaściwe i zakazane oraz jakiego rodzaju konsekwencje musi ponieść w przypadku łamania przyjętych reguł, lub zwykłego zaniedbania obowiązków. „Jawność i kara służą nie tylko zapobieżeniu przyszłym występkom, ale także wzmocnieniu zaufania obywateli do ich instytucji.”⁹⁹

Wobec polityków i urzędników pełniących funkcje z wyboru, jedną z najważniejszą metodą egzekwowania odpowiedzialności, chociaż wysoce niedoskonałą, szczególnie w warunkach ordynacji proporcjonalnej, są wybory.¹⁰⁰ Co więcej, w Polsce politycy zapewnili sobie, podobnie jak sędziowie i prokuratorzy, których zakres nie sposób racjonal-

97 Patrz, Witold Mikułowski, loc. cit., ss. 87-90; Hubert Izdebski i Michał Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Op.cit., ss. 64-72.

98 Philippe Schmitter, tak definiuje rozliczalność polityczną: „[...] political accountability is a relationship between two sets of persons or (more often) organizations in which the former agrees to keep the latter informed, to offer them explanations for decisions made, and to submit to any predetermined sanctions that they may impose. The latter, meanwhile, are subject to the command of the former, must provide required information, explain obedience or disobedience to the commands thereof, and accept consequences for things done or left undone.” “The Ambiguous Virtue of Accountability”, *Journal of Democracy*, vol. 15, no. 4, October, 2004.

99 Ibidem, s. 11.

100 Istnieje zgoda co do tego, że wadą ordynacji proporcjonalnej jest ułomność mechanizmu rozliczania polityków przez wyborców. Patrz: A. Z. Kamiński i B. Kamiński, *Korupcja rządów. Państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*. Warszawa: ISP PAN i Wyd. TRIO, 2004, ss. 222-231.





nie uzasadnić. Uchylenie ich wymaga skomplikowanych procedur, co utrudnia wykorzystanie aparatu sprawiedliwości do pociągnięcia do odpowiedzialności za popełnione wykroczenia polityków, a także przedstawicieli aparatu sprawiedliwości. Nie dotyczy to urzędników z mianowania; ci mogą ewentualnie korzystać z nieformalnej ochrony swych politycznych patronów.

Istnieją różne metody rozliczania urzędników mianowanych z podejmowanych przez nich działań. Za każdą stoi inny typ instytucji.¹⁰¹ Jedne, zajmują się prawną oceną działań urzędowych; inne stronę finansową, lub profesjonalną; jeszcze inne – oceniają ich treść polityczną. Tę ostatnią formę nadzoru pobudzają ewentualnie do działania reakcje opinii publicznej. Istnieją też formy nadzoru merytorycznego w formie rad konsultacyjnych, jako zinstytucjonalizowanej płaszczyzny kontaktów między sektorem prywatnym a administracją państwową o charakterze quasi-publicznym.¹⁰² Skuteczność kontroli zależy od stanu instytucji sprawujących ją, a ten zależy z kolei od kompetencji formalnych osób w nich zatrudnionych, siły ich identyfikacji z celami organizacji oraz stopnia zinternalizowania norm profesjonalnych. Zależy też wreszcie od czynników strukturalnych, jak stopień autonomii instytucji kontrolnych, tj. metod rozliczania ich z własnych działań: kiedy ich autonomia jest zbyt wąska, stają się one nadmiernie zależne od ingerencji czynnika zewnętrznego; kiedy jest nadmiernie szeroka – powstaje szerokie pole do nadużyć.

Ważną funkcję nadzoru pełnią sądy administracyjne, chociaż sprawują ją post factum, a w polskiej praktyce niekorzystne dla administracji wyroki nie mają z reguły wpływu na kariery odpowiedzialnych za błędne decyzje urzędników.¹⁰³ Próba odtworzenia tradycyjnych kom-

101 Rasma Karklins omawia osiem różnych rodzajów rozliczalności, loc. cit., ss. 126-145.

102 Jest to szczególnie praktykowane w Azji Wschodniej. Patrz, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. The World Bank Report. New York: Oxford University Press, 1993, s. 187.

103 Przykładem są błędy (i zapewne nie tylko błędy) popełniane przez urzędników decydujących o interpretacji przepisów podatkowych w odniesieniu do prywatnych firm. Do niedawna przedsiębiorca niesłusznie obciążony podatkiem musiał go natychmiast zapłacić, by ewentualnie, po wielu latach, wygrać przed sądem sprawę przeciwko urzędowi podatkowemu. Miało to często miejsce, kiedy na skutek błędnej interpretacji przepisów





petencji Prokuratury Generalnej, obejmujących między innymi pociąganie urzędników do odpowiedzialności prawnej za szkody majątkowe jakie przynosiły popełnione przez nich błędy zakończyła się fiaskiem z powodu oporu niektórych partii politycznych.¹⁰⁴

Równie istotny jest nadzór organów władzy centralnej, która z natury rzeczy powinna dokonywać merytorycznej oceny decyzji i rozstrzygnięć zapadających w podległych jej urzędach. Jednym z narzędzi kontroli są budżety zadaniowe. Wymagają one dostosowania organizacji administracji do wymogów powierzanych zadań oraz wykorzystanie zarządzania procesowego, a więc identyfikacji i rozdzielenia odpowiedzialności za realizację poszczególnych czynności w ramach procesu między konkretne organy i funkcjonariuszy. Wiąże się z tym potrzeba opracowania i wdrożenia procedur elastycznego dostosowywania organizacji do zmiennych warunków realizacji zadań.

Właściwe funkcjonowanie takiego systemu wymaga stworzenia zintegrowanego, ale zdecentralizowanego, mechanizmu dla administracji rządowej i samorządowej, centralnej i terenowej, szczególnej i ogólnej oraz stałego monitoringu realizacji zadań i związanego z nimi ryzyka (opracowania mapy ryzyk), tak od strony zagrożeń realizacji celów określonych polityk, jak i zagrożeń dla beneficjentów zadań publicznych, a więc obywateli. Uwolni to organy centralne administracji od potrzeby tworzenia osobnych „resortowych” programów działania dla różnych rodzajów ryzyka (związanych z legislacją, rynkiem pracy, czy konkurencją rynkową).

Towarzyszyć temu powinno wypracowanie i wdrożenie systemu stałego podnoszenia kwalifikacji i szkoleń z zakresu wdrażanych polityk i procedur tak aby cel ustawodawcy, regulatora, był zrozumiały i sprawnie realizowany, przy jednoczesnym stałym korygowaniu i eliminowaniu błędów. Szkolenia te winny być dostarczać wyższym szczeblom administracji informacji o problemach, opiniach i morale urzędników niższych szczebli. System edukacji może skutecznie wpływać na zachowania urzędników tylko wtedy, kiedy wdrażane zasady są zgodne z przeważającym w administracji systemem motywacyjnym.

przez urzędnika firma już dawno zbankrutowała. Wiele lat upłynęło zanim urząd podatkowy uzyskał prawo ściągnięcia podatku dopiero po prawomocnym wyroku.

104 Pełny opis sporów wokół ustawy o Prokuraturze Generalnej daje artykuł Jana Stefanowicza, „Instytucja Prokuratury Generalnej”, *Ius et Lex*, nr (III), 5/2005, ss. 97-132.





Metody rozliczania urzędników są czynnikiem determinującym ich indywidualną motywację: określają rodzaj zachowań nagradzanych, oraz tych, które pociągają za sobą kary, oraz decydują o skuteczności sankcji. Na poziomie jednostek organizacyjnych, sposób rozliczania decyduje o celach, jakie faktycznie one realizują. W administracji publicznej niejednokrotnie występuje rozbieżność między celami założonymi a celami realizowanymi.

Skuteczność i sprawność działania administracji w ramach centralnie narzuconych zadań wykonywanych wedle sztywnych procedur podnosi się znacząco, kiedy urzędnicy ponoszą osobistą odpowiedzialność za popełnione błędy, całkiem niezależnie od odpowiedzialności jednostek administracyjnych jako takich. Jeśli jednak celem, który chce się osiągnąć jest organizacyjna innowacyjność, to jednostki niższego szczebla hierarchicznego muszą dysponować swobodą samodzielnego wyboru metod realizacji zadań, a zatem samodzielnego ustalania procedur. Wymaga to wykorzystania poziomych mechanizmów nadzoru, w tym uczestnictwa w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań tzw. „interesariuszy”, tj. strony, których podejmowane decyzje dotyczą. Otwarty dostęp do udziału w procesie decyzyjnym zapewnia jego przejrzystość, a zatem zmniejsza prawdopodobieństwo monopolizacji dostępu przez interesy stronnice.¹⁰⁵ Taki styl działania tworzy bezpośrednią moralną więź między działaniem administracji a potrzebami społeczeństwa obywatelskiego, stanowi dodatkowy czynnik motywujący urzędników, a także dostarcza informacji, która w scentralizowanym systemie organizacyjnym nie jest dostępna.

Istniejący w polskiej administracji system motywacyjny sprzyja inercji, a nie szukaniu dróg poprawy działań. O przykłady nie trudno. Już z chwilą podpisania traktatu akcesyjnego, na mocy którego Polska stała się członkiem UE, wiadomo było, iż obwodnica Augustowa nie będzie mogła przebiegać przez dolinę Rospudy.¹⁰⁶ Gdyby wtedy zmieniono plan zagospodarowania przestrzennego, to zapewne już teraz bu-

105 Patrz, Eleonor Ostrom, „Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development”, [w:] *Polycentric Government and Development*, Michael D. McGinnis (red.), Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1999.

106 Zwrócił na to uwagę b. premier RP, prof. Jerzy Buzek, w czasie jednego ze spotkań, zorganizowanych przez SDP na początku 2008 roku.





dowa obwodnicy byłaby znacznie zaawansowana, a przy okazji uniknięto by kosztów poniesionych z powodu upartego trwania przy decyzji, która nie mogła zyskać przychylności KE. Przyczyna tkwi nie w administracji, lecz przede wszystkim na płaszczyźnie styku administracja – polityka oraz w mechanizmach rozliczania z odpowiedzialności obu tych sfer państwa. Politycy unikają odpowiedzialności za popełnione przez siebie błędy, rzucając oskarżenia na środowisko ekologów, Brukselę, lub poprzedników. Pomagają im w tym środki masowego przekazu, które zamiast służyć opinii publicznej jako instrument rozliczania rządzących, wysługują się często wpływowym kręgom politycznym. Vincent Ostrom trafnie konstatuje, że: „gdy to, co możliwe okazuje się niemożliwe, mamy powody, by mniemać, że stan instytucjonalnego rozkładu przybrał wielkie rozmiary.”¹⁰⁷ W obecnym stanie rzeczy, administracja publiczna oraz system polityczny, który determinuje jej działanie, są czynnikiem hamującym rozwój społeczno-gospodarczy Polski.

Piętą achillesową polskiego państwa jest rozliczalność. Jak zauważyłem już, problem odpowiedzialności polityków zaczyna się już na poziomie ordynacji wyborczej. Arend Lijphart, najwybitniejszy wśród zwolenników ordynacji proporcjonalnej tak charakteryzuje ten wybór: „W ostatecznym rozrachunku, wybór między PR [...] i wielopartyjnością z jednej strony, a ordynacją większościową i systemem dwupartyjnym, z drugiej, zależy od osobistych preferencji normatywnych: czy wyżej ceni się reprezentację mniejszości i zasadę proporcjonalności niż zasadę dwupartyjności i zdolność do rozliczania rządu, czy przeciwnie?”¹⁰⁸

Podobnie dylemat ten ujęła Pipa Norris, dodając do zalet systemu większościowego, obok zdolności do rozliczania, również skuteczność rządów.¹⁰⁹ Dobrym wskaźnikiem słabości mechanizmów rozliczania przy ordynacji proporcjonalnej jest jej wpływ na wzrost poziomu korupcji.¹¹⁰

107 Op.cit., s. 121.

108 Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford-New York: Oxford University Press, 1994, s. 144.

109 Pipa Norris, 1997, “Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems”, *International Political Science Review*, vol. 18, No. 3.

110 Patrz, Kunicova Jana i Susan Rose-Ackerman, “Electoral Rules as Constraints on





Następna kwestia dotyczy immunitetów i niechęci Sejmu, a także korporacji prawniczych, do uchylania ich. W ten sposób członkowie tych korporacji, bo za taką należy też uznać polityków, zyskują znaczący, niczym nieuzasadniony przywilej bezkarności. Wszystkie wielkie afery korupcyjne zaczynały się od polityków, a realizowane były przez podległą im administrację. Ułatwia to bezpośrednia zależność urzędników publicznych od politycznych patronów. Administracja traktowana przez polityków jako łup partyjny nie musi, z punktu widzenia ich partykularnych interesów, działać racjonalnie – musi dostarczać korzyści. Podobnie sprawa się ma z niską zdolnością instytucji publicznych do monitorowania wdrażanych polityk oraz oceny stopnia ich realizacji. Kiedy administracja staje się łupem, tj. chodzi o podporządkowanie jej logice układów patron-klient, to taki nadzór zagrażałoby ich żywotnym interesom.

W opracowaniu poświęconym sprawności parlamentu, jego autorzy – Radosław Zubek, Christian Stecker i Klaus H. Goetz – wymieniają dwa czynniki, od których ona zależy: partie polityczne i procedury parlamentarne.¹¹¹ Ich zdaniem, partie większościowe zapewniają większą przewidywalność i spójność polityki; zaś procedury parlamentarne pozwalają dyscyplinować polityków rekompensując brak silnych partii lub spójnych koalicji. Stwierdzają, że polskie partie i koalicje są niespójne programowo i podatne na wewnętrzne konflikty. Jednocześnie reguły legislacyjne polskiego parlamentu są liberalne. Efektem tego jest wysoki nieprzewidywalności i chaotyczności polskiej polityki, co znajduje odbicie w działalności legislacyjnej sejmiku, niepodporządkowanej jakimkolwiek priorytetom.¹¹²

Wyjaśnia to przyczynę pozornie paradoksalnej obserwacji, że w wa-

Corruption”, Mimeo, Department of Political Science, Yale University, New Haven CT, 2003; także, Torsten Persson, Guido Tabellini i Francesco Trebbi, 2001. „Electoral Rules and Corruption”. Center for Economic Policy Research, Discussion Paper Series, no. 2741.

111 Radosław Zubek, Christian Stecker i Klaus H. Goetz, *Sprawny parlament: Wpływ partii i reguł na przewidywalność legislacyjną*. Warszawa: Sprawne Państwo – Program Ernst&Young, 2009.

112 Podobną wnioskę wyciągnęła w swej analizie procedur legislacyjnych Sławomira Wronkowska, „Polski proces prawotwórczy – między autonomią a polityką”, *Ius et Lex*, nr (III) 1/2005.





runkach polskich opracowywane akty legislacyjne mają wyższą jakość formalną i merytoryczną na wejściach systemu legislacyjnego niż na wyjściach.

I

W wielu teoretycznych analizach ustroju demokratycznego, zagadnienie administracji, w szczególności powiązane z kwestią systemu prawnego i jego egzekucji, jest traktowane marginesowo. Tymczasem jest to sprawa absolutnie kluczowa dla oceny jakości ustroju demokratycznego w konkretnych przypadkach. Dotyczy ona nie tylko skuteczności rządów, ale przede wszystkim relacji między państwem a społeczeństwem. W szczególności, jak wskazują badania, wpływa decydująco na zdolność społeczeństwa do tworzenia kapitału społecznego, którego głównym elementem jest zaufanie.¹¹³ Stwierdzono też istnienie silnego związku między zaufaniem do instytucji publicznych a wzajemnym zaufaniem między członkami społeczeństwa.

„Na poziomie agregatów, zaufanie społeczne i zaufanie do rządu wraz z jego instytucjami są ze sobą ściśle związane. Zaufanie społeczne pozwala budować skuteczne instytucje społeczne i polityczne zapewniające rządowi skuteczność działań, a to podnosi z kolei zaufanie do instytucji publicznych. Możliwa jest też zależność odwrotna: nieskuteczność rządu, ujawniająca się we wszechobecnej korupcji politycznej, może powodować cykle, które prowadzą do upowszechnienia się w społeczeństwie postaw nieufności.”¹¹⁴

Między-krajowe analizy statystyczne pozwoliły też ustalić występowanie silnej zależności przyczynowej między jakością prawa i sprawnością jego egzekucji, a zaufaniem do instytucji publicznych i ufnością w stosunkach wzajemnych między ludźmi.¹¹⁵ Bo Rothstein i Dietling

113 Na temat zaufania jako elementu kapitału społecznego, patrz: Piotr Sztompka, *Zaufanie - fundament społeczeństwa*. Kraków: Znak, ss. 243-247.

114 Kenneth Newton i Pipa Norris, „Confidence In Public Institutions: Faith, Culture or Performance?”, Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, 1- 5th September, 1999, s. 12.

115 Bo Rothstein i Dietling Stolle, „How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust”, Paper prepared for the 98th Meeting of the American Political Science Association In Boston, MA, August 29-September 2, 2002.





Stolle tłumaczą ową zależność w sposób następujący:

„Szczególnym zadaniem instytucji prawa i porządku jest wykrywać i karać ludzi będących „zdrajcami”, tj., tych, którzy łamią umowy, kradną, mordują i dokonują innych nie-kooperatywnych czynów, z powodu których nie zasługują na zaufanie. Zatem, jeżeli obywatele myślą, że instytucje te robią to, co powinny robić w sposób rzetelny i skuteczny, to mają powód, by wierzyć, że prawdopodobieństwo, że oszustwo ujdzie bezkarnie jest niewielkie.”¹¹⁶

Wyniki te potwierdzają prezentowane tu stanowisko, iż przyczyn niskiej jakości rządzenia w Polsce należy szukać nie społeczeństwie obywatelskim, lecz w stanie instytucji państwa.

Dbałość o stan porządku prawnego należy do głównych zadań centrum. Poza samą egzekucją prawa obejmuje to procedury legislacyjne, które rozstrzygają o jego jakości. Bez podniesienia wydolności centrum w zakresie zdolności do tworzenia strategii działania państwa oraz skuteczności pośredniego nadzoru nad procesami zachodzącymi w całości organizmu państwowego trudno oczekiwać, by reforma decentralizacyjna mogła przynieść powodzenie.

Słabości polskiego ustawodawstwa są powszechnie dostrzegane.¹¹⁷ Sławomira Wronkowska w następujący sposób scharakteryzowała sytuację:

„[...] do podstawowych wad polskiego prawodawstwa należałoby zaliczyć ogrom unormowań prawnych, niestabilność systemu prawnego oraz jego skomplikowanie i nieprzejrzystość, a do wad procesu prawodawczego – żywiolowość, łatwość tworzenia i zmieniania prawa, zachwianie ról w procesie ustawodawczym, dezintegrację i nieekonomiczność wysiłków, a nadto niezadowalający stopień demokratyzacji.”¹¹⁸

116 Ibidem, s. 16.

117 Urzędnicy badani przez Instytut Spraw Publicznych na pierwszym miejscu wśród problemów w codziennej pracy urzędników umieszczali „ogólną słabość prawa, brak spójności w przepisach, częste zmiany legislacji oraz braki w interpretacji przepisów (lub zbyt dużą różnorodność interpretacji)”. „Postawy członków korpusu służby cywilnej wobec kwestii etycznych. Raport z badań”, opracowanie dr Jerzy Trutkowski. Warszawa 2004.

118 Loc. cit. s. 207. Patrz, także Janusz Kochanowski, „Deregulacja jako pierwszy etap





Do podobnych wniosków dochodzą Klaus H. Goetz i Radosław Zubek w swej analizie procedur legislacyjnych w Polsce. Wykazali oni, że struktura procesu ustawodawczego, zarówno na etapie przygotowywania ustaw w sferze władzy wykonawczej, jak i w trakcie prac sejmowych, prowadzi do inflacji prawa, powoduje jego psucie, ułatwiając partykularnym grupom nacisku wprowadzanie do ustaw korzystnych dla siebie rozwiązań. W wyniku żywiołowej decentralizacji, proces tworzenia prawa pozbawiony został niezbędnych mechanizmów koordynacji i kontroli. Autorzy konkludują:

„W warunkach zdecentralizowanej konfiguracji, reguły rządzące procesem ustawodawczym są tak skonstruowane, by wspierać „oddolne” podejście do stanowienia prawa, które minimalizuje wymogi koordynacyjne. Oznacza to, że ministrowie i ministerstwa mogą kierować się indywidualnymi strategiami stanowienia prawa. W szczególności korzystają wewnątrz rządu z monopolu inicjowania prac legislacyjnych w zakresie właściwości resortów i są w stanie skutecznie chronić swoje pozycje ustawodawcze przed zmianami.”¹¹⁹

Problem złej jakości ustawodawstwa ma więc charakter ustrojowy, a zatem jest problemem polityki, chociaż to poprzez działanie administrację, między innymi, ujawniają się koszty społecznego tego stanu rzeczy. Brak ogólnej koncepcji strategicznej powoduje, że na każdym etapie tworzenia prawa pojawia się możliwość niekontrolowanych ingerencji ze strony partykularnych interesów - wewnętrznych lub zewnętrznych wobec instytucji państwa.¹²⁰ Zaś nawet, kiedy ingerencja

reformy systemu tworzenia prawa”, *Ius et Lex*, nr (III) 1/2005. Kochanowski omawia w nim przyczyny inflacji prawa, które – według niego – tkwią między innymi w przyjętej filozofii prawa. Podaje też szereg wskaźników patologii systemu tworzenia prawa w Polsce, przede wszystkim częstotliwość nowelizacji.

119 Klaus H. Goetz, Radosław Zubek, „Stanowienie prawa w Polsce: Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa.” Program Sprawne Państwo, Ernst & Young, maj 2005

120 Przykłady wpływu interesów partykularnych na stanowienie prawa podaje Paulina Polak, „Nowe formy korupcji. Przemysł korupcyjny we współczesnej Polsce: analiza socjologiczna na przykładzie sektora farmaceutycznego”. Rozprawa doktorska, broniąca na Uniwersytecie Jagiellońskim. Kraków, Florencia 2008. Patrz także, Kaja Gadowska, *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego. Systemowa analiza powiązań sieciowych na przykładzie przekształceń sektora górniczego w Polsce*. Kraków: Wyd. Uniwers-





taka nie występuje, cechą polskiego ustroju prawnego jest bałagan. Dla przykładu, Andrzej Rzońca tak wyjaśnia przyczyny trudności w budowie dróg i autostrad w Polsce: „Rozproszenie i w efekcie niespójność przepisów jest konsekwencją częstych zmian w prawie dokonywanych w celu rozwiązania doraźnych problemów bez dogłębnej analizy ich skutków.”¹²¹ W tych warunkach nie sposób stworzyć ram prawnych, w których możliwe byłoby sprawne administrowanie państwem.

Konsekwencją niskiej jakości ustawodawstwa jest: (1) trudność z jego praktycznym stosowaniem, w tym kwestia arbitralności interpretacji; (2) słabość formalnych mechanizmów rozliczania urzędników oraz jednostek administracyjnych z podejmowanych decyzji; (3) oraz związana z tym niska sterowność rządów. To z kolei wpływa na stosunek urzędników do ich obowiązków oraz stosunek obywateli do urzędów.

Odminną sprawą jest sytuacja w instytucjach egzekucji prawa oraz w korporacjach reprezentujących zawody prawnicze. Tradycyjnie jednym głównych zadań tych korporacji było tworzenie standardów profesjonalnych i egzekwowanie od członków respektowania tych standardów.

Głębszych przyczyn słabości polskiej administracji, a szerzej – państwa, należy szukać w błędach popełnionych w pierwszym okresie transformacji ustrojowej. Wymogiem chwili była wtedy weryfikacja merytoryczna oraz polityczna personelu administracyjnego. Z moich obserwacji wynika, że użycie kryteriów merytorycznych pozwalało łatwo wyłowić osoby, zawdzięczające swe kariery politycznym związkom z komunistycznym systemem władzy.

Weryfikacja, przeprowadzona wówczas w sposób arbitralny i wyrywkowy, miała głównie na celu zastąpienie „ich” ludzi - „swoimi”. „Swoi” byli na ogół mało kompetentni, a w związku z tym często otwarci na manipulacje ze strony starych biurokratycznych wygów. Ten okres powinien trwać krótko i zakończyć się weryfikacją kwalifikacji profesjonalnych nowej kadry i stworzenie warunków dla względnej autono-

sytetu Jagiellońskiego, 2002.

121 „Dobre drogi przyspieszą rozwój Polski”, The Wall Street Journal. Polska. 19.02.2009, s.7.





mizacji systemu administracyjnego dla ograniczenia wpływu czynnika partyjnego.¹²² Te próby podjęto, jednak dodajmy – z niewielkim skutkiem, dopiero siedem lat później. Powinny też wtedy być stworzone podstawy do pośredniego nadzoru nad działalnością administracji – tego zaś dotąd nie zrobiono.

Inny błąd wyniknął, w mojej ocenie, z szukania w przykładzie francuskim inspiracji dla polskiego modelu administracji państwowej. Wzór francuski miał okres przydatności, lecz czasy te dawno minęły, a jego wady są znane od dziesięcioleci; jedną z głównych jest jego sztywność i niezdolność do radzenia sobie z problemem niepewności i różnorodności. W sytuacji, gdy warunkiem sprawności administracji jest zdolność adaptacyjna, innowacyjność, dążenie do jak najsprawniejszej realizacji jej publicznej misji, francuski wzór staje się szkodliwy. Zresztą nawet ów francuski wzór nie był wprowadzany w sposób konsekwentny. Jak zauważa Witold Mikułowski, ustawa o służbie cywilnej z grudnia 1998 r. miała swą inspirację z modelu niemieckim. Mielśmy szansę wypracowania własnego modelu administracji państwa, wykorzystując sprawdzone w świecie wzory, przystosowując je twórczo do specyficznych warunków Polski czasu transformacji, ale jej nie wykorzystaliśmy. „Mętny koncepcyjnie i niespójny eklektyzm stworzył model służby cywilnej o ograniczonym zasięgu, bez ambicji i możliwości rozszerzenia, choćby swych podstawowych zasad, na całą cywilną służbę publiczną.”¹²³

Już na wstępie przebudowy ustrojowej popełniono zatem dwa strategiczne błędy. Po pierwsze, w stopniu nadmiernym podporządkowano administrację publiczną czynnikowi partyjnemu.¹²⁴ Po drugie, nie sfor-

122 Właściwszy byłby termin „partyjnego,” ponieważ administracja państwowa jest ze swej natury polityczna. Administracja w swojej „polityczności” ma służyć interesowi publicznemu, którego treść definiowana jest poza nią, przez czynnik polityczny.

123 Loc. cit., s. 96.

124 Miało to istotne skutki dla rozwoju państwa polskiego. Eva Etzioni-Halevi stwierdziła na podstawie badań, że korupcja polityczna zależy od relacji między elitami polityczną i biurokratyczną; od przenikania interesów partyjnych do struktur biurokratycznych, a w efekcie, od wykorzystywania zasobów biurokratycznych dla celów partii politycznych. Tworzą się wtedy w kulturze elity politycznej nieformalne normy uzasadniające takie ich wykorzystanie. Różnice w poziomie korupcji politycznej między krajami powoduje sekwencja zdarzeń towarzyszących procesowi tworzenia się państwa: gdy par-





mułowano żadnej ogólnej koncepcji administracji publicznej dla Polski. Na te błędy nałożyło się szereg innych kwestii związanych z ciągłymi zmianami personalnymi i politycznymi, brakiem spójnej polityki płacowej i jasnego określenia perspektyw indywidualnego awansu, co potęguje niepewność zatrudnienia. Na skutek tego, praca w administracji publicznej traktowana jest często jako zatrudnienie przejściowe, mało satysfakcjonujące zdolnych i ambitnych młodych ludzi. Dodajmy, że selekcja pracowników i zasady awansu często takich ludzi dyskryminowały.

Jak wspominałem, błędy te znalazły swoje odbicie nie tylko w Indeksie Postrzeganej Korupcji (CPI) Transparency International, ale też w sporządzanym przez Bank Światowy syntetycznym indeksie jakości rządzenia. Na wszystkich sześciu stosowanych wskaźników, Polska zajmuje miejsca odległe z punktu widzenia naszych uzasadnionych aspiracji, znajdując się w ogonie nowych członków UE.¹²⁵ Potwierdza to tezę o niekorzystnym wpływie otoczenia politycznego na jakość polskiej administracji publicznej.

Problem administracji docierał do świadomości polityków. Należy więc zapytać o przyczynę nieskuteczności zastosowanych przez nich środków zaradczych. Pierwszą próbę „domknięcia” administracji publicznej, tj. zapewnienia jej niezależności od czynnika partyjnego w celu podniesienia poziomu profesjonalizacji, podjął rząd premiera Włodzimierza Cimoszewicza. Jednak sam szybko ją podważył, gdy w obliczu zbliżającej się klęski wyborczej, lekceważąc ustawowe zasady, zappełnił wyższe stanowiska w administracji ludźmi, których jedyłą kwalifikacją były związki z SLD. To z kolei dało pretekst następcom, by wyczyścić administrację z ludzi związanych z poprzednią ko-

tie polityczne umocnią swą kontrolę nad systemem władzy nim administracja okrzepnie i określi swoje podstawowe misja i procedury, pojawia się groźba, że w przyszłości będzie ona zbyt słaba, by uniezależnić się od wpływów partyjnych. „Tangible Benefits in Return for Political Support. A Comparative Analysis.” W: Political Corruption, red. A.J.Heidenheimer, M. Johnston i V. LeVine. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1989.

125 Wskaźniki te, to: 1/ demokratyczność ustroju i rozliczalność (voice and accountability); 2/ stabilność polityczna i brak przemocy; 3/ skuteczność rządu; 4/ jakość regulacji; 5/ rządy prawa; 6/ kontrola korupcji. Patrz, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.





alicją rządową.¹²⁶

Rząd premiera Buska przeprowadził w 1998 roku reformę, której celem była decentralizacja administracji publicznej, nie dokonawszy zarazem reformy administracji centralnej oraz nie wyposażywszy organów administracji samorządowej w środki finansowe niezbędne do realizacji założonego celu, tj. – samorządności. Niemniej, powołano wtedy Urząd Służby Cywilnej, jako centralny organ administracji rządowej z własną obsługą. Nie wypracowano zarazem - ani wtedy ani w latach następnych - mechanizmu edukacyjnego, podnoszenia kwalifikacji i poznawania nowych regulacji i procedur.

Rząd premiera Leszka Millera, z kolei, nie zmieniając samej ustawy, gwałcił regularnie jej postanowienia. Najlepszym przykładem tych praktyk było zatrudnianie na stanowiskach dyrektorów generalnych osób „pełniących obowiązki” na czas znacznie przekraczający ustawowe trzy miesiące. Zmusza to do zapytania o instrumenty niezbędne, by skłonić rządy do przestrzegania prawa. Dotąd, przynajmniej tu, istniejące narzędzia nie były skuteczne. Koalicja rządowa pod przewodnictwem PiS, nie bawiąc się w pozory, przeprowadziła ustawę, likwidującą korpus służby cywilnej, podporządkowując administrację państwową bezpośrednio rządowi. W ten sposób ograniczono do minimum jej autonomię wobec czynnika politycznego.

Niezbędną korektę dla zainicjowanych przez PiS zmian w ustroju administracji wprowadziła Ustawa z 21 listopada 2008, przywracając instytucję Korpusu Służby Cywilnej wraz ze stanowiskiem szefa tej służby. Nie jest to jednak pełny powrót do modelu sprzed rządów PiS. Ustawa uznaje wprawdzie Szefa służby cywilnej za „centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach służby cywilnej” i podporządkowuje go bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów (art. 10 pkt. 1 i 2), ale jednocześnie nie zapewnia mu własnej obsługi. Ma to uczynić Kancelaria Prezesa RM (art. 14). Takie rozwiązanie uzależnia szefa Służby Cywilnej od Szefa Kancelarii Prezesa RM, tworząc de facto stosunek podległości. Wyjaśnienie, że sprzyja to bliskiej współpracy Szefa SC z Premierem nie przekonuje, bo podporządkowanie Szefa

126 Przegląd prób reform administracji do 2001 r. zawiera 3-cie wydanie książki Huberta Izdebskiego i Michała Kuleszy, *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*. Warszawa: Liber, 2004.





SC Premierowi wynika z zasady konstytucyjnej, ale sposób podporządkowania zależy od przyjętych rozwiązań praktycznych, tj. znalezienia takiej formy zaspokojenia zasady konstytucyjnej, która nie ograniczy nadmiernie autonomii administracji.

Powyższy, skrótowy opis historii reform administracji publicznej w Polsce pokazuje, iż napotykać one na ogromne przeszkody przede wszystkim ze strony interesów partyjnych, a także samej administracji, tak w fazie przygotowań, jak i realizacji. Politycy postrzegają stanowiska w administracji państwowej jako łup do podziału między działaczy partyjnych, którzy zresztą tego od nich oczekują. Obsadzanie sektorów administracji przez „swoich” ludzi daje politykom poczucie kontroli nad otoczeniem. Chociaż mają jednocześnie świadomość, że stoi to w konflikcie ze skutecznością rządów, która wymaga sprawnego, profesjonalnego aparatu administracyjnego. Urzędnicy, którzy zawdzięczają swe stanowiska wpływow politycznym, nie mając zazwyczaj stosownej wiedzy i przygotowania, a zamiast na realizację zadań pełnionego urzędu, będą przede wszystkim orientować się na spełnienie oczekiwań swoich patronów. W zakresie urzędowej rutyny zdają się zaś na „starą” kadrę: bo zapewnia im spokój, a lojalność wobec notabli skutecznie chroni ich pozycję klienta. Urzędnicy traktują próbę zmiany systemu jako zagrożenia, co jest racjonalne.¹²⁷ Reforma może też ograniczyć ich zdolność do podejmowania arbitralnych decyzji, a zatem zwiększyć zdolność obywateli do rozliczenia ich z błędów. Przykładem blokowania inicjatyw politycznych przez administrację jest długotrwały opór Ministerstwa Finansów wobec prób racjonalizacji podstaw wymiaru podatkowego, lub oporu instytucji kontrolnych wobec prób uregulowania procedur kontrolnych w przedsiębiorstwach.

Dylemat, przed którym stoją siły zamierzające unowocześnić administrację publiczną, dotyczy w pierwszej kolejności metod kontroli: czy realizuje się ją poprzez bezpośrednie zarządzanie ludźmi, czy też zarządzanie procesami? Czy istotą działania administracji są procedury, traktowane jako cel sam w sobie, czy też są one narzędziem reali-

127 Jest to klasyczny temat badań z zakresu socjologii organizacji sprzed prawie pięćdziesięciu lat. Patrz, na przykład, Michela Croziera, *Biurokracja: Anatomia zjawiska*. Warszawa: PWE, 1967; także, tego samego autora, *La societe bloquee*. Paris: Editions du Seuil, 1970.





zacji misji, dla której dana jednostka administracji została powołana? Bezpośrednie kierowanie ludźmi wprowadza do organizacji czynnik osobisty, sprzyjając klientelizmowi politycznemu. Zarządzanie procesami wymaga jasnego sformułowania celów, przyjęcia w miarę obiektywnych mierników ich realizacji oraz bezosobowych, obiektywnych zasad doboru, kształcenia i oceny pracowników. Nie jest to dylemat czyśto techniczny, lecz zagadnienie, którego realizacja wymaga daleko idących zmian w funkcjonowaniu całego aparatu państwa.

Do głównych problemów związanych ze współczesnymi systemami administracyjnymi należy reagowanie na zmiany w otoczeniu. Szttywne, scentralizowane systemy organizacyjne źle sprawdzają się w warunkach szybkiej zmiany. Od początku transformacji ustrojowej w Polsce zamiś decentralizacji państwa stał się jednym z politycznych priorytetów, chociaż poszczególne rządy różniły się między sobą postawą wobec idei samorządności.

Sprawne zarządzanie państwem wymaga uwolnienia rządowego centrum z potrzeby zajęcia się sprawami o charakterze lokalnym lub regionalnym, które lepiej, szybciej i taniej – ze względu na większą dostępność i skrócenie obiegu informacji – mogą rozwiązać szczeble samorządowe. Pozwoliłoby to centralnym organom władzy państwowej skupić się na tworzeniu strategii i ram prawnych regulujących działalność samorządów oraz podmiotów sektora prywatnego, czyli – na zadaniach, w których wypełnieniu żaden inny organ nie jest w stanie go zastąpić.

Uwalniając rząd od bezpośredniego uwikłania w sprawy bieżące, decentralizacja uprawnień decyzyjnych pozwala też lepiej dostosowywać struktury organizacji do wymogów ich misji i uwolnić aktywność obywateli nie tylko w sferze gospodarki, ale też w dziedzinie publicznej i kulturalnej. Społeczeństwo obywatelskie dysponuje wiedzą i związkami niezbędnymi do podjęcia spraw będących we wspólnym interesie zbiorowości. Uczestnictwo w życiu publicznym na poziomie lokalnym tylko podnosi kulturę życia publicznego i rozwija kompetencje obywateli w kierowaniu sprawami lokalnymi i regionalnymi, ale także wpływa na poprawę jakości administracji publicznej. Ośrodkid decyzyjne, jako wytwórcy publicznych dóbr i usług, są wówczas w stanie le-





piej rozpoznać zróżnicowane preferencje klientów, co umożliwia zbliżenie struktury wydatków publicznych do funkcji użyteczności zbiorowości, której mają służyć.¹²⁸ Pozwala to na bieżąco weryfikować działalność administracji.

Zapewnienie warunków dla osiągnięcia pozytywnych efektów decentralizacji wymaga zmian w pozostałych sferach organizacji państwa. Reforma decentralizacyjna przynosi pożądane efekty tylko w określonych warunkach. Wymaga ona wysokiego poziomu przygotowania profesjonalnego urzędników samorządowych, tj. nie tylko wykształcenia ale i określonego typu zawodowych wartości. Ten ostatni czynnik zależy od klimatu panującego w organizacji, od specyficznej podkultury organizacyjnej, jaką zdołała ona wytworzyć. Tę zaś kształtują dominujące w organizacji mechanizmy nadzoru. Herbert Simon, w klasycznej pracy poświęconej administracji, wyróżniła trzy konsekwencje nadzoru w zależności od stosowanej metody: 1) kiedy stosuje się go dla korygowania decyzji jednostek, efektem jest centralizacja władzy i rzeczywiste przejście funkcji decyzyjnych przez centrum; 2) jeśli jest on wykorzystywany do ustalenia, czy podwładni nie potrzebują dodatkowej pomocy, to skutkuje to centralizacją przez mnożenie zarządzeń i regulaminów ograniczających swobodę niższych szczebli; (3) kiedy zaś stosuje się go do ustalenia, jak można zwiększyć możliwości podwładnego w dziedzinie podejmowania decyzji, wtedy prowadzi do decentralizacji.¹²⁹

Decentralizacja decyzji umożliwia lepsze wykorzystanie informacji i mobilizację zasobów ludzkich, ale też dodatkowo komplikuje problem koordynacji i nadzoru. Nadzór w wymiarze wertykalnym przyjmuje tu bowiem formy pośrednie, zaś na znaczeniu zyskują formy nadzoru, które dotąd miały znacznie wtórne, tj. kontrola w wymiarze horyzontalnym. Wyższe szczeble organizacji państwa nie mogą już w sposób arbitralny wydawać poleceń szczeblom niższemu, których nie wiąże z rządem stosunek bezpośredniej zależności. Rząd może ingerować tylko wtedy, kiedy samorząd łamie obowiązujące prawo.

128 Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis of American Public Administration*. Alabama: University of Alabama Press, 1974, s. 62.

129 Herbert A. Simon, *Działanie administracji*. Warszawa: PWN, 1974, s. 392.





Decentralizacja rodzi jeszcze jedno zagrożenie, o którym należy tu wspomnieć. Mówi o nim Raport Banku Światowego nt. roli państwa w zmieniającym się świecie.¹³⁰ Według przyjętych tam ustaleń, staranie przeprowadzona decentralizacja może przyczynić się do podniesienia wydolności państwa, ale może też powodować ryzyko utraty przez centrum zdolności do tworzenia spójnej strategii działania. Stąd wniosek, że „[...] zbliżenie rządu do ludu będzie skuteczne tylko wtedy, kiedy stanie się częścią szerszej strategii poprawy instytucjonalnej wydolności państwa”.¹³¹ Zatem, właściwie przeprowadzona decentralizacja musi być częścią planu jednoczesnej przebudowy centrum rządu: jego wzmocnienia od strony funkcji informacyjno-decyzyjnych, co zakłada – jak już wspomniałem - potrzebę budowy sprawnych, zróżnicowanych mechanizmów kontroli pośredniej.¹³²

Postulat ten jest szczególnie ważny w warunkach ogólnie niskiej jakości rządzenia, a to jest przypadek, z którym mamy do czynienia w Polsce. Jednym z jej objawów jest słabość koordynacji działań międzyresortowych. Współpraca między ministerstwami jest ograniczona do minimum: ministrowie zachowują się jak feudalni wasale wobec premiera – seniora. Ministrowie z partii-koalicjanta nierzadko zaś prowadzą własną politykę odległą od polityki rządu jako całości.

Dodatkowy problem pojawia się w sferze stosunków między administracją państwową a samorządową. Jego źródło tkwi między innymi w braku precyzji w podziale kompetencji między urzędem wojewody a urzędem marszałka sejmiku wojewódzkiego oraz w niepełnym instrumentarium będącym w gestii województwa. Co więcej, wbrew wstęp-

130 [World Bank], World Development Report 1997: The State in a Changing World. Oxford, New York: Oxford University Press, 1997.

131 Ibidem, str. 110-111.

132 Centrum powinno być ośrodkiem inicjacji zmiany. Hubert Izdebski i Michał Kulesza zauważają w tym kontekście, że „[...] to właśnie od centrum powinny wychodzić impulsy reorganizowania całej administracji publicznej. Reorganizacja ta, ukierunkowana przede wszystkim na decentralizację i deregulację, ale także dekoncentrację kompetencji ministerialnych na szczebel administracji centralnej oraz rządowej administracji terenowej, okazuje się być sprawą coraz bardziej niezbędną, ponieważ bez tego [...] administracja publiczna, a w szczególności administracja rządowa, staje się, zamiast być inicjatorem i katalizatorem, poważną blokadą w procesie transformacji ustrojowej.” Op. cit. s. 86.





nym zamysłem autorów reformy z 1998 r., urzędy wojewodów obsadzają lokalni notable, według klucza partyjnego, a nie urzędnicy państwowi, reprezentującymi rząd w terenie, w zakresie spraw znajdujących się w jego kompetencji. Notable partyjni reprezentują lokalne układy partyjne, które wyniosły ich do władzy. Między oboma politykami reprezentującymi układy polityczne w województwie, wybranym – marszałkiem a nominowanym – wojewodą, musi w sposób naturalny dojść do konfliktów kompetencyjnych i politycznych. Pozycja marszałka jest dodatkowo osłabiona przez sposób wyboru. Odmienne niż wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, marszałkowie sejmików wojewódzkich – będąc zwierzchnikami administracji samorządowej na swym terenie – wybierani są, jak i ich zastępcy, przez sejmik. Marszałek ma więc bardzo ograniczoną kontrolę nad swymi zastępcami i jest bezpośrednio uzależniony od lokalnych interesów partii kontrolujących sejmik. Jest to naruszenie reguł sprawnego zarządzania.

Właściwie wdrożona reforma państwa wymaga wreszcie, aby przeniesieniu uprawnień decyzyjnych na szczebel samorządów towarzyszyło wyposażenie ich w odpowiednie środki własne, ale także, jednocześnie umocnienie samego centrum w zakresie zdolności do pośredniego nadzoru i egzekwowania respektowania przez samorząd przepisów prawa. Słabość wymiaru sprawiedliwości może stanowić istotną przeszkodę w realizacji tego ostatniego postulatu.

Reforma centrum rządowego jest trudna, bo jakakolwiek próba poprawy skuteczności i sprawności jego działań grozi naruszeniem złożonego układu interesów politycznych i administracyjnych zaangażowanych w utrzymanie status quo.¹³³ Miarą mocy rządu jest zdolność do tworzenia koherentnych programów politycznych i skutecznego ich wdrożenia. Wpływa na nią wiele czynników. Niewątpliwie, ważną prze-

133 Z tych powodów, reformy administracji zawsze przychodzą trudno i rzadko wieńczy je sukces. Przegląd reform podjętych w ostatnich dziesięcioleciach w różnych krajach i ich wyników można znaleźć w książce Ezry Suleimana, op. cit. Ważny w tym kontekście opis trudności na jakie napotkała restrukturalizacja kopalnictwa węgla kamiennego zawiera praca Kaij Gadowskiej. Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego. Systemowa analiza powiązań sieciowych na przykładzie przekształceń sektora górniczego w Polsce, op. cit.





szkodę stanowi koalicyjność rządów. Oznacza to bowiem, że rząd tworzony jest przez co najmniej dwie partie o różnych programach wyborczych oraz różnych powiązaniach zewnętrznych. Motywem spajającym koalicję jest chęć udziału w rządach oraz zawarte w tym celu porozumienie międzypartyjne. Porozumienia są jednak z reguły ogólnikowe, a skłonność do przestrzegania ich stosunkowo ograniczona. Głównym motywem skłaniającym członków koalicji do lojalności względem partnera jest zapewnienie trwania rządowi; poza tym pozostają oni ze sobą w stanie „zimnej wojny”. W tej sytuacji przeprowadzenie jakiejkolwiek głębszej reformy struktur państwa jest praktycznie niemożliwe.

Jak już zaznaczyłem, koalicyjność rządów jest efektem przyjętej w 1991 r., a następnie zapisanej w Konstytucji z 1997 r., ordynacji proporcjonalnej. Jej podstawą są wielomandatowe okręgi wyborcze. Skutkiem ordynacji proporcjonalnej jest wielość reprezentowanych w parlamencie partii, z których żadna nie jest w stanie zdobyć w nim zwykłej większości – o większości konstytucyjnej nie wspominając. Liczba partii w parlamencie zależy od wysokości progu wyborczego, wielkości okręgów i przyjętej metody przeliczania głosów na mandaty. Nie sposób uniknąć albo koalicji rządowych, albo - rządów mniejszościowych. W obu przypadkach mamy do czynienia z rządem słabym i nieskutecznym.

W pierwszym przypadku partia, która wygrała wybory, musi iść na kompromis z ewentualnym koalicjantem przez ustępstwa programowe oraz handel stanowiskami w rządzie. „Płacenie” stanowiskami za udział w rządzie prowadzi niekiedy do tworzenia nowych ministerstw, lub mnożenia ponad miarę stanowisk sekretarzy i podsekretarzy stanu. Skłania też do ingerencji w politykę personalną w administracji publicznej na korzyść działaczy partyjnych. Kryteriów merytokracyjnych ustępują w polityce personalnej miejsca kryteriom partykularnym, co prowadzi do demoralizacji personelu i niszczy normy i wartości będące podstawą funkcjonalną kultury administracyjnej. Szef rządu traci zaś w znacznym stopniu kontrolę nad resortami znajdującymi się w gestii koalicjantów. Każda poważniejsza różnica w ocenie nominatów partii koalicyjnej, bądź podejmowanych przez nich działań grozi kryzysem gabinetowym. Ministerstwa nie są w tych okolicznościach instrumentem wdrażania polityki rządu - stają się łupem politycznym, leniem partii wchodzących w jego skład.





W przypadku zaś rządu mniejszościowego, każda inicjatywa legislacyjna wymaga długich uzgodnień w Sejmie dla uzyskania niezbędnego poparcia. Te uzgodnienia przyjmują z reguły wymiany „coś za coś”. Rząd mniejszościowy administruje państwem, lecz nim nie rządzi.

Wprowadzenie przez sejm ordynacji opartej na jednomandatowych okręgach wyborczych jest mało prawdopodobne, bo trudno przypuszczać, by inicjatywa ta zyskała w sejmie niezbędne poparcie. Tym bardziej nie wchodzi w grę możliwość uzyskania większości konstytucyjnej, umożliwiającej przewycięzenie weta prezydenckiego. Nazbyt silne interesy partykularne uwikłane są w utrzymaniu obecnego systemu wyborczego, by mogło się to dokonać w normalnym trybie. Można tylko ubolewać, że tak szkodliwe dla jakości rządów rozwiązanie ustrojowe zachowuje tak wielką trwałość.

W jaki sposób zwiększyć moc rządu w warunkach nieuniknioności koalicji? Jedną z możliwości jest przyjęcie zasady, że polityk, z chwilą objęcia stanowiska w rządzie, traci mandat poselski; a gdy traci stanowisko w rządzie, nie może automatycznie wrócić na ławy sejmowe. Uzyskałoby się dzięki temu wyraźniejsze oddzielenie funkcji związanych z władzą wykonawczą od funkcji związanych z władzą ustawodawczą: udział w rządzie przestaje być dla posła wyższym szczeblem w karierze, wiąże się z podjęciem ryzyka zawodowego. Uczyniłoby to stosunki między władzą wykonawczą a władzą ustawodawczą bardziej przejrzystymi. Po drugie, osłabiłoby to związek członka rządu z macierzystą partią, wzmacniając jego identyfikację z rządem, a zatem także podniosłoby gotowość współpracy z innymi jego członkami oraz, wreszcie, bezpośrednią zależność od szefa rządu. Premier sam tworzyłby rząd, a ten byłby akceptowany, lub nie, przez Sejm, przed którym odpowiada za swoją działalność. Sejm zyskałby w ten na autonomii wobec rządu i vice versa.

Jakość ustroj państwa, wydolność strategiczna struktur państwa, tj. zdolność do generowania i realizacji długofalowych koncepcji rozwojowych, stwarzania warunków i ram instytucjonalnych dla inicjatyw podejmowanych przez obywateli i organizacje społeczne, w tym przedsiębiorstwa decyduje w warunkach współczesnych, jak zresztą i przedtem, o losach narodów.





Zgodnie z rozumowaniem przeprowadzonym w niniejszym artykule, grzechem pierworodnym polskiej transformacji ustrojowej było niewykorzystanie potencjału energii i zaangażowania, jaki tkwił u jej zarania w społeczeństwie polskim. „Wojna na szczycie”, w której sojusze przecinały, niezbyt ostre zresztą, dotychczasowe podziały na kręgi opozycyjne i establishment komunistyczny dotyczyła nie budowy dobrego państwa, ale udziału w systemie władzy i udziału w korzyściach płynących z prywatyzacji. Obarczanie odpowiedzialnością za to społeczeństwa jest tylko tendencją do uwolnienia się od odpowiedzialności ówczesnych elit za działania, których cele nie miały nic wspólnego z dobrem publicznym.

Niemożliwa jest rzeczywista poprawa państwa polskiego, o ile nie sięgnie się do przyczyn niskiej jakości. Nie ma też możliwości poprawy kultury politycznej społeczeństwa, podniesienia poziomu obywatelskiej świadomości, bez głębokich zmian w systemie instytucji życia publicznego. Kierunek tych zmian nie może dotyczyć tylko reformy administracji, bo jej stan determinowany jest przez czynniki związane z całością ustroju państwa, a przede wszystkim przez mechanizmy kontrolne umożliwiające ocenę i rozliczenie decydentów z podejmowanych przez nich działań. Witold Kieżun słusznie pisze, że „skala nieracjonalności sektora publicznego jest tak dalece posunięta, że trzeba przeprowadzić kompleksową, nową, profesjonalną reformę administracyjną, w ujęciu strategicznym w skali długofalowej [...]”.¹³⁴ Pracom nad opracowaniem i wdrożeniem reformy powinna jednak towarzyszyć próba oceny otoczenia instytucjonalnego administracji publicznej: tj. całości mechanizmu funkcjonowania instytucji publicznych. Bez zmiany kontekstu ustrojowego trudno liczyć na stworzenie sprawnej administracji.

134 „Struktury i kierunki zarządzania państwem”, [w:] W. Kieżun i J. Kubin, *Dobre państwa*, op.cit., s. 70.





3 Czerwca 2009 r.





II sesja

System polityczny

Przewodniczący:

Paweł Śpiewak

II

Uczestnicy:

Zdzisław Krasnodębski,
Komunizm i postkomunizm

Rafał Matyja,
Osie konfliktów politycznych

Jacek Wasilewski,
Elita polityczna i meandry polskiej demokracji

Henryk Domański,
Konsolidacja demokracji a głosowanie w wyborach

Jan Filip Staniłko,
Ekonomia polityczna późnego postkomunizmu





Paweł Śpiewak

Wprowadzenie

II

Po dwudziestu latach demokratycznej polityki obfitej w wydarzenia, partie, koalicje, wielkie i śmieszne osobistości, nasuwa się bardzo wiele refleksji. Zatrzymajmy się przy czterech grupach zagadnień, które mam nadzieję będą podejmowane na naszym panelu.

Pierwsza, dotyczy konsolidacji systemu demokratycznego w Polsce, jeśli przez konsolidację rozumieć stabilność, przewidywalność zachowań, zarówno instytucji politycznych, jak i partii politycznych oraz samych obywateli. Stabilizacji służą z jednej strony trwałe reguły wyborcze, przejrzyste regulacje prawne odnoszące się do działania partii politycznych, a z drugiej przewidywalne, względnie powtarzalne zachowania wyborcze.

Od roku 2001 można chyba zasadnie mówić o stabilizacji (jeśli wręcz nie o konsolidacji) polskiej demokracji i systemu partyjnego, choć na nie w pełni dojrzałym etapie. Dostęp nowych formacji politycznych do parlamentu jest póki co bardzo trudny i niemal monopolistyczną pozycję zajęły formacje obecne w Sejmie od dwóch lub więcej kadencji. Niektórzy komentatorzy zdają się twierdzić, że zmierzamy do systemu dwu i pół partyjnego, z dwoma dominującymi graczami i dwoma drobnymi partiami istotnymi przy tworzeniu koalicji wyborczych, ale nie przy konstruowaniu odległych i zasadniczych celów politycznych.

Czy ten model systemu partyjnego – biorąc pod uwagę oligarchizację partii, jakość polityków, zanik myślenia programowego, silne tendencje wodzowskie w wielu partiach – będzie na tyle elastyczny i reprezentatywny, by zasadnicze dla naszego wspólnego losu dylematy znalazły miejsce w politycznych debatach? Czy też powstanie taka sytuacja, gdy znaczna część społecznie i politycznie istotnych zagadnień w tym, moim zdaniem, przedwcześnie ustabilizowanym, dość zamkniętym na nowe inicjatywy, systemie nie znajdą politycznej artykulacji?





3 Czerwca 2009 r.

Druga grupa zagadnień związana jest z problemem podziałów politycznych i pytaniem, jakie istotne różnice poglądów, tradycji oraz interesów wyznaczają od dwudziestu lat scenę polityczną. Można podejrzewać, że za podziałami politycznymi (czy w nich) odnajdujemy właściwe różnym formacjom języki oraz tradycje, do których się odwołują, i które czasem (jak w wypadku SLD czy LPR) maskują, czy po prostu skrywają. Socjologowie i politologowie w latach dziewięćdziesiątych konstruowali mapy podziałów politycznych, które, obawiam się, dzisiaj straciły wiele na aktualności. Aktualne spory polityczne niewiele mają wspólnego z tymi sprzed czterech czy więcej lat. Jakże ważny przez lata był podział na partie post-solidarnościowe i post-komunistyczne. Obecnie problem ten znikł z porządku dziennego. Zmieniają się osie podziałów politycznych, zmienia retoryka polityki, ale też zmienia system jej nagłaśniania i zarządzania nimi. Warto się tym zagadnieniom przyjrzeć.

Trzecia kwestia, mniej być może uchwytna statystycznie czy socjologicznie, to kwestia jakości, stylu jak i sposobów rządzenia przez te dwadzieścia lat. W tym wypadku chodzi zarówno o zastanowienie się nad doбором osób na stanowiska administracyjne i polityczne, rozważenie typu dominujących kultur politycznych elit, ocenę ich umiejętności rządzenia, radzenia sobie z konfliktami. Ważne i zapewne nurtujące opinię publiczną jest pytanie o to, na ile przywódcy państwa kierują się interesami partyjnymi czy też działają w interesie państwa i demokratycznych standardów państwa prawa.

Badania nad elitami politycznymi prowadzone są tylko w ograniczonym wymiarze. Nie podejmuje się badań nad mechanizmami awansu i przygotowywania do ról politycznych przyszłych czy aktualnych elit. Niewiele wiemy o faktycznych, a nie tylko formalnych kompetencjach posłów czy ministrów. Ich tytuły naukowe w niewielkim stopniu wyznaczają poziom kultury wypowiedzi czy wiedzę merytoryczną.

Sądzę, że poszukiwanie nowej jednomandatowej ordynacji wyborczej ma pewien związek z próbą wskazania na nowy sposób wyłaniania elit politycznych, w których mniejszą rolę odgrywają zakulisowe, polityczne partyjne „układy” i zależności, a bardziej zdolność bycia wybranym i zachowania więzi z wyborcami.

Kwestia czwarta ma – jak sądzę – bardzo polski kontekst. Otóż ni-





gdzie w świecie politycy tak bardzo nie zostali przez obywateli pozbawieni poważania. Fakt, że politycy są uznawani za zawód najniższej godności wiele mówi o naszym stosunku do polityki. Obojętne czy wrogie odnoszenie się do polityków wszelkich szczebli wiąże się z niską oceną etosu urzędników, instytucji państwowych, w tym Sejmu. Na to nakłada się niepokojąco niska frekwencja wyborcza (nieco tylko więcej osób bierze udział w wyborach prezydenckich). Badania socjologiczne pokazują nam, że poziom zaufania do osób pełniących funkcje publicznego zaufania jest mały. Polacy zdają się wspierać ideał demokracji, acz generalnie sądzą, że demokracja nasza nie spełnia oczekiwanych wymagań. W tej sytuacji można mówić o wyobcowaniu systemu politycznego. Obywatele nie rozumieją istoty sporów politycznych, a politycy występują z komunikatami agresywnymi, ale całkowicie niemerytorycznymi (vide ostatnia kampania wyborcza do Europarlamentu). Możemy pytać czy ten stan rzeczy jest efektem kultury i stylu rządzenia w Polsce po roku 1989? A może jest tak, że podobny stosunek do polityków i polityki jest charakterystyczny dla krajów postkomunistycznych? Te pytania warto są, moim zdaniem, namysłu.

Te cztery szerokie problemy z pewnością nie wyczerpują tematów, które zostaną podjęte w ramach sesji nt. systemu politycznego, ale z pewnością będą w wystąpieniach referentów obecne i mam nadzieję, będą też żywo dyskutowane przez obecną na sali publiczność. Dobra sesja zwykle zaskakuje organizatorów. Wystąpienia i dyskusje przekraczają plany spotkania. Liczę, że tak również stanie się na spotkaniu w Belwederze 3 czerwca.





3 Czerwca 2009 r.

PRZEWODNICZĄCY:



Paweł Śpiewak: (ur. w 1951 r.) polski socjolog i historyk idei, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, publicysta, były poseł na Sejm.

W 1973 ukończył studia w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. W 1984 uzyskał stopień doktora, jego promotorem był profesor Jerzy Szacki. W 2000 został doktorem habilitowanym. Jest pracownikiem naukowym Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Pełnił w nim funkcję kierownika Zakładu Historii Myśli Społecznej. Wykłada również w Wyższej Szkole Mediów im. Jerzego Giedroycia, w Szkole Wyższej im. Bogdana Jańskiego oraz na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie.

Zajmuje się socjologią ogólną, socjologią polityki, historią myśli i filozofii społecznej oraz politycznej. Bada i popularyzuje zachodnią filozofię i teorię polityki, zwłaszcza myśl liberalną i konserwatywną (m.in. Johna Stuarta Milla, Johna Actona, Ervinga Goffmana, Michaela Oakeshotta, Leo Straussa czy Erica Voegelina). Zajmuje się także problematyką przemian politycznych i społecznych w Polsce i Europie Środkowej. Uważany jest również za jednego z autorów hasła „IV Rzeczypospolitej”. Jest autorem licznych prac naukowych z tych dziedzin. Związany ze środowiskiem Klubu Inteligencji Katolickiej i „Więzi”. W 1979 był współzałożycielem podziemnego kwartalnika „Res Publica”. Od 1980 działał w NSZZ „Solidarność”, pracując w Regionie Mazowsze.

Jest członkiem Stowarzyszenia Pisarzy Polskich oraz kolegów





redakcyjnych „Res Publici Nowej” i „Przeglądu Politycznego”. Stały współpracownik „Wprost” i „Życia Warszawy”. Publikował m.in. w „Tygodniku Powszechnym”, „Fakcie”, „Gazecie Wyborczej” i „Rzeczpospolitej”.

Nie należy do partii politycznej. Jako bezpartyjny kandydat 25 września 2005 został wybrany w okręgu warszawskim z listy Platformy Obywatelskiej do Sejmu V kadencji. W 2007 nie ubiegał się o reelekcję.

II





3 Czerwca 2009 r.

UCZESTNICY:



Zdzisław Krasnodębski: (ur. w 1953 r.) polski socjolog i filozof społeczny. W latach 1976-1991 wykładał socjologię teoretyczną i filozofię społeczną na Uniwersytecie Warszawskim. Od 1995 profesor Uniwersytetu w Bremie, a od 2001 także Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego.

Współpracował z miesięcznikiem „Znak” „Rzeczpospolita”, „Faktem” oraz „Dziennikiem” (w tym dodatkiem „Europa”).

Identyfikowany ze światopoglądem prawicowym. Znany krytyk przebiegu polskiej transformacji ustrojowej oraz elit politycznych III RP. Często nazywany „głównym ideologiem IV RP”, do którego miana sam jednak się nie poczuwa. W 2005 członek Honorowego Komitetu Poparcia Lecha Kaczyńskiego w wyborach prezydenckich.

Od 10 lipca 2007 do 23 marca 2009 członek Rady Służby Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów.





II

Rafał Matyja: (ur. w 1967 r.) nauczyciel akademicki, doktor politologii, publicysta. Absolwent Wydziału Historii Uniwersytetu Warszawskiego, doktorat obronił w Instytucie Studiów Politycznych PAN.

W latach osiemdziesiątych był uczestnikiem Ruchu Młodej Polski, po 1989 r. był jednym z liderów konserwatywnych ugrupowań politycznych.

Autor licznych książek, opracowań i artykułów z zakresu myśli politycznej i teorii państwa. Jest autorem hasła budowy IV Rzeczypospolitej, jako państwa zrywającego z ciągłością PRL zarówno w sferze symboliki, jak również instytucji oraz praktyki ustrojowej. Ostatnio wydał: „Państwowość PRL w polskiej refleksji politycznej lat 1956-1980” (Kraków 2007 r.).





3 Czerwca 2009 r.



Jacek Wasilewski: jest socjologiem, absolwentem Uniwersytetu Warszawskiego. Karierę akademicką realizował głównie w Uniwersytecie Jagiellońskim, gdzie przeszedł wszystkie szczeble, od asystenta do profesora. Równolegle prowadził prace badawcze w Instytucie Studiów Politycznych PAN. Jako visiting professor wielokrotnie wykładał na uniwersytetach amerykańskich. Obecnie jest dziekanem Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej w Warszawie i kierownikiem Zakładu Badania Elit Politycznych w ISP PAN.

Zainteresowania naukowe prof. Wasilewskiego skupiają się na socjologii polityki i studiach nad strukturą społeczną. Jest autorem i redaktorem kilku książek poświęconych tym problemom, m.in. „Społeczne procesy rekrutacji regionalnej elity władzy”, „Zbiorowi aktorzy polskiej polityki”, „Konsolidacja elit politycznych w Polsce 1991-1993”, „Elita polityczna 1998”, „Powiatowa elita polityczna”, „Współczesne społeczeństwo polskie”.





Henryk Domański: (ur. w 1952 r.) profesor dr hab. dyrektor Instytutu Filozofii i Socjologii PAN. Zajmuje się badaniem obiektywnych i świadomościowych aspektów uwarstwienia społecznego, ruchliwości społecznej, metodologią badań społecznych i międzynarodowymi badaniami porównawczymi. Autor lub współautor 30 książek, w tym: „Klasy społeczne, grupy zawodowe, organizacje gospodarcze. Struktura społeczna w krajach rozwiniętego kapitalizmu” (1991), „Wzory prestiżu a struktura społeczna” (1992), „Zadowolony niewolnik. Studium o nierównościach społecznych między mężczyznami i kobietami w Polsce” (1992), „Społeczeństwa klasy średniej” (1994), „Na progu konwergencji. Stratyfikacja społeczna w krajach Europy środkowo-Wschodniej” (1996), „Prestiż” (1999), „On the Verge of Convergence” (2000), „Hierarchie i bariery społeczne w latach 90-tych” (2000), „Women on the Polish Labour Market” (2001), „Polska klasa średnia” (2002), „Ubóstwo w krajach Europy Środkowo-Wschodniej” (2002), „O ruchliwości społecznej” (2004), „Struktura społeczna” (2007), „Inteligencja w Polsce” (2008), „Zmiany stratyfikacji społecznej” (2008). Redaktor naczelny czasopisma „ASK. Społeczeństwo, Badania, Metody”, poświęconego metodologii badań socjologicznych.





3 Czerwca 2009 r.



Jan Filip Stanilko: (ur. w 1979 r.) absolwent Instytutu Filozofii UJ oraz Instytutu Polonistyki UJ, asystent naukowy w Instytucie Sobieskiego. Członek redakcji dwumiesięcznika „Arcana”. Specjalizacja: historia intelektualna; studia nad rządem; międzynarodowa ekonomia polityczna; nauka i szkolnictwo wyższe.





WYSTĄPIENIA (tezy do dyskusji)







Zdzisław Krasnodębski

Komunizm i postkomunizm

II

Najczęściej sprowadza się kwestię dziedzictwa komunizmu w Polsce do sprawy lustracji, a także adekwatnej oceny PRL. Ostry spór o lustrację trwał przez całe dwudziestolecie.

Jednak zmagania te od początku nie toczyły się według dawnego podziału Solidarność – PZPR, obóz sierpniowy – obóz postkomunistyczny. Pęknięcie nastąpiło w innym miejscu. O ile ludzie o postkomunistycznej przeszłości ze zrozumiałych względów zgodni byli w odrzuceniu lustracji - w ogóle rozliczania komunistycznej przeszłości - o tyle dawni opozycjoniści i ich sympatycy podzielili się na dwa przeciwstawne, wrogie obozy. Nie ulega wątpliwości, że gdyby nie antylustracyjne i rehabilitujące komunistów działania części dawnych elit opozycyjnych, przede wszystkim osób skupionych wokół „Gazety Wyborczej”, nie dałoby się powstrzymać procesu rozliczenia. Zaważyło to na kształcie państwa i jego kulturze politycznej. W niedawnym wywiadzie dla „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung” Marianne Birthler, następczyni Joachima Gaucka, stwierdziła, że Republika Federalna byłaby inna, gdyby nie otwarto akt i nie podjęto procedur zmierzających do demaskacji współpracowników STASI. Także Polska byłaby inna, gdyby ją przeprowadzono.

Można natomiast uznać, że w pewnym sensie rozstrzygnięty został spór o pamięć. Nadal można spotkać symbole i relikty PRL, szczególnie na prowincji. ujawnia się czasami postpeerłowska nostalgia, ale wśród elit politycznych i kulturowych obrońcy PRL właściwie już znikli. Obecnie następuje raczej proces wpisywania się w tradycję Solidarności, a także proces jej przyswajania i adaptowania do bieżących celów politycznych. Kontrowersje wokół przeszłości Lecha Wałęsy – paradoksalnie – ułatwiają ten proces. Obchody 4 czerwca mają ostatecznie czyścić dzieje opozycji i „Solidarności” tradycją ogólnopolską.





Komunizm zdeterminował III RP także w inny sposób. Jej ustrojowe właściwości, jej kultura polityczna, jej gospodarka oraz samodefinicja zostały określone przez punkt wyjścia - PRL. Komunizm zniszczył tradycyjną strukturę polskiego społeczeństwa – likwidując całkowicie jego warstwy wyższe. Powstało „zniwelowane społeczeństwo masowe”. Transformacja oznaczała także formowanie się nowej struktury klasowej, z wszystkimi tego konsekwencjami psychospołecznymi.

Postkomunistyczne są polskie elity polityczne. Kazimierz Wyka twierdził w znanym esej „Życie na niby”, że okupacja hitlerowska spowodowała, że ukształtowało się w Polsce społeczeństwo z „wyłączoną gospodarką”. W PRL „wyłączona” została także polityka. Lokalne elity zarządzające PRL miały cechy charakterystyczne dla elit tubylczych w krajach kolonialnych. Administrowały prowincją z nadania metropolii, musiały asymilować się do jej kultury, potwierdzać swą lojalność i deklarować ten sam system wartości, miały też poczucie obcości wobec społeczeństwa, kanonu jego wartości, traktowały je jako wroga, a nie jako reprezentowanego przez siebie suwerena. W czasach Gomułki pojawiło się dążenie do osiągnięcia pewnej formy suwerenności, „partyjnej suwerenności Polski”, jak to określał Stefan Kisielewski, potem w epoce Gierka otwarciem się na „Zachód” usiłowano nieco osłabić zależności od „Wschodu”. Nastąpiła wtedy szybka „okcydentalizacja” elit komunistycznych, która ułatwiła orientację za Zachód po 1989 roku. Bardzo szybko zauważono bowiem, że prawdziwe korzyści płyną z innego cywilizacyjnego centrum niż centra sowieckiego imperium. Nie wyjazdy do Moskwy, Leningradu lub Berlina Wschodniego, lecz do Waszyngtonu. Nowego Jorku lub Paryża przynosiły prestiż, pożądane kompetencje oraz profity materialne. Liczyły się stypendia Forda lub Fulbrighta i zaproszenia przez „zachodnie” instytucje.

Kontrelita opozycyjna była nie tylko w dużej części wyłączona z tego procesu materialnej i obyczajowej „okcydentalizacji” (choć była ideowo pro-zachodnia), ale i z normalnych spraw państwowych. Tylko niektórzy doradcy mieli pewne doświadczenie w tym względzie. Reszta uformowana była w warunkach konspiracji, żyła poza instytucjami i formalnymi regułami. Opozycyjna działalność polityczna wymagała wielu przymiotów charakteru - odwagi i poświęcenia - zarazem jednak nie były to cechy, które kształtują się w instytucjach normalnego państwa





– parlamencie, administracji państwowej, służbie dyplomatycznej itd – i są potrzebne w „normalnej” polityce i prowadzeniu spraw państwowych. Od początku też w środowiskach opozycyjnych toczyły się zacięte walki frakcyjne, w których oskarżenia i podejrzenia o agenturalność odgrywały wielką rolę.

W rezultacie tak ukształtowane polskie elity polityczne po 1989 nie były w stanie efektywnie sprawować swoich funkcji i realizować długofalowej strategii budowy Rzeczypospolitej. Występujący także w krajach tzw. Zachodu moralistyczny transnacionalizm inteligencji oraz transnacionalizm gospodarczy oddziaływały w Polsce w sposób o wiele bardziej bezpośredni niż w krajach, w których istniały ustabilizowane struktury polityczne i gospodarcze. Myślano w prostych opozycjach socjalizm v. gospodarka rynkowa, totalitaryzm v. liberalna demokracja, suwerenność v. integracja europejska. Typowa trajektoria ideologicznej ewolucji prowadziła od socjalizmu i gospodarki planowej do neoliberalizmu, od wiary w jeden zamknięty, ortodoksyjny prymitywny system filozoficzny do pluralizmu lub europeizmu. Obok tego trwał anachroniczny nacjonalizm i instynktowny tradycjonalizm.

Upadek komunizmu jako zjawisko globalne wyznaczył kontekst, w jakim budowano nowe państwo i gospodarkę. Ekonomiczna klęska realnego socjalizmu – oraz kryzys idei państwa opiekuńczego – spowodowała, że za skompromitowany uważano interwencjonizm państwowy i w ogóle myślenie o gospodarce w kategoriach interesu narodowego, rywalizacji między narodami. Jest rzeczą oczywistą, że kształt polskiego kapitalizmu byłby inny, gdyby demontaż komunizmu odbywał się innej atmosferze.

Niemniej istotny był światowy i europejski kontekst polityczny po upadku komunizmu. Gdy powstała w II Rzeczpospolita, budowa suwerennego, dobrze zorganizowanego państwa narodowego było celem oczywistym nie tylko dla polskich elit. Z I wojny światowej wyciągnięto wnioski, że nie ma miejsca w Europie na imperia. Trzy imperia zaborcze Rosja, Niemcy i Austria zostały nie tylko pokonane militarnie – delegitymizacji uległo ich roszczenie do dominacji w Europie Środkowej. Zwyciężyła zasada samostanowienia narodów. Gdy odzyskiwaliśmy niepodległość w 1989 roku sytuacja w Europie była zgoła inna. Dominujące stało się przekonanie, że katastrofa II wojny świa-





3 Czerwca 2009 r.

towej była rezultatem nacjonalizmu i zgubnej próby zbudowania porządku politycznego w Europie wschodniej w oparciu o formę państwa narodowego. Rozpad imperium sowieckiego przyszedł nieoczekiwanie i przeczył tej europejskiej ideologii. Rozszerzenie Unii miało zapobiec „bałkanizacji”. Proces włączania krajów Europy Środkowo-Wschodniej w struktury europejskie do początku miał inny charakter niż dotychczasowe procesy integracyjne krajów „dawnej Europy”. Państwa Europy zachodniej integrowały się jako skonsolidowane, silne państwa narodowe, kraje „nowej” Europy stały się członkami Unii jako państwa słabe, skazane na pomoc z zewnątrz. Ich integracja ze strukturami zachodnimi prowadziła do ich politycznego i gospodarczego uzależnienia, tym bardziej że jednocześnie Europa zachodnia, która do 1989 roku stanowiła de facto protektorat USA, uzyskiwała samodzielność polityczną, rozluźniając więzy transatlantyckie. Także nasz sąsiad zachodni odzyskał suwerenność, rozpoczynając energiczną politykę przywódczą.

Po dwudziestu latach niepodległości, mimo niewątpliwych sukcesów – zwłaszcza w porównaniu do stanu poprzedniego, do semikolonialnej PRL z jej nonsensownym systemem gospodarczym – suwerenna, praworządna, nowoczesna Rzeczpospolita pozostaje niezrealizowanym projektem.





Rafał Matyja

Osie konfliktów politycznych

II

Analiza konfliktów politycznych koncentruje się zwykle na tych napięciach, które w sposób efektywny kształtują rywalizację polityczną na poziomie wyborczym. Pomija konflikty artykułowane wyłącznie w obrębie elit społecznych lub wyłącznie w obrębie elity władzy, nie dociera do sedna tych konfliktów, które nie są artykułowane wprost, ze względu na istotne interesy jednej ze stron lub stanowisko mających wpływ na artikulację segmentów elity.

Historia dwudziestolecia 1989-2009 stanowi doskonałą przestrzeń do wskazania nie tylko różnych poziomów konfliktu politycznego, ale także analizy „zarządzania tymi konfliktami” w ramach systemu polityczno-medialnego. System taki nie sprawuje władzy w żadnym z klasycznych sensów tego pojęcia, jednak ma kluczowe znaczenie dla artikulacji, selekcji i rozstrzygania pojawiających się konfliktów interesów i postaw. Media nie są w tym sensie czwartą władzą, ale stanowią równoległą wobec polityki partyjnej czy państwowej przestrzeń, w ramach której można – w sferze „zarządzania konfliktami” – osiągać podobne co w polityce cele.

Trzy podstawowe konflikty

W latach 1989-2001 kluczowe znaczenie miały trzy konflikty, zrozumiałe dla szerokiego kręgu ich uczestników, angażujące nie tylko społeczne elity, stanowiące podstawę identyfikacji wyborczej oraz występujące w mediach jako klucz do objaśniania istotnych podziałów. Pierwszy spór ma źródło historyczne i dotyczy oceny PRL, stanu wojennego, działania PZPR i struktur władzy, a także poglądu na rozliczenie komunizmu, czy rolę postkomunistów w Trzeciej Rzeczypospolitej. Drugi spór dotyczy kwestii religijnych, światopoglądowych i obyczajowych. Jego przedmiotem były w szczególności kwestie dopuszczalności abor-





3 Czerwca 2009 r.

cji, zakresu swobody obyczajowej, pozycji Kościoła w życiu publicznym. Trzeci spór ma podłoże ekonomiczne, ale wiąże się także z postrzeganiem szerszego kontekstu zmian gospodarczych, związanych z wejściem do Polski kapitału zagranicznego oraz charakter przekształceń własnościowych i zakres korupcji. Rozpoznania wyartykułowane w obrębie tego sporu stały się zresztą – niestety – kanwą dyskusji poprzedzających akcesję do UE i odebrały jej pewną potencjalnie możliwą autonomię (status odrębnego, przekalkulowanego inaczej, konfliktu).

Pierwszy konflikt stał się podstawą dobrze opisanego „podziału postkomunistycznego” efektywnego zarówno w wymiarze wyborczym, jak też regulatywnego dla zachowań elit politycznych. Poza nielicznymi bowiem wyjątkami nie dochodziło do przechodzenia polityków na drugą stronę historycznego sporu. Nawet śmiały projekt utworzenia ugrupowania ponad tym podziałem (Unia Pracy) skończył się jego faktycznym podziałem na dwie grupy o odmiennych – w kontekście stosunku do komunizmu – biografiach.

Podział religijno-światopoglądowy był szczególnie istotny dla (a) wzmocnienia politycznej pozycji postkomunistów, (b) wytyczenia osi podziału wewnątrz obozu solidarnościowego, szczególnie w wyborach 1991 roku. Co więcej odegrał także rolę porządkującą w obrębie elit, tworząc trwałą koalicję centroprawicy, opartą w znaczącej mierze na stosunku do konfliktu w tej sferze (ostateczna jej konsolidacja miała miejsce w AWS).

Trzeci konflikt dotyczył zaufania do funkcjonowania mechanizmów rynkowych w wersji określonej przez (a) reformę Balcerowicza, (b) strategię prywatyzacyjne rządów lat 1988-1997, (c) sposób wejścia na rynek kapitału obcego oraz mechanizmy współpracy z UE w okresie poprzedzającym akcesję. O ile na poziomie społecznym można było identyfikować ten podział jako postawę zaufania lub nieufności wobec realnych lub wyimaginowanych mechanizmów rynkowych, intencji obcego kapitału, sprawności instytucji wymiaru sprawiedliwości i kontroli, o tyle w wymiarze dotyczącym elit konflikt miał nieco inny charakter. Po pierwsze w istotnym stopniu dotyczył bardzo konkretnych interesów związanych z nową polityką gospodarczą lub przez nie zagrożonych. Po drugie – wiązał się z konformizmem części elit politycznych, postrzegających swoją rolę jako swego rodzaju ochronę dla proce-





su akumulacji kapitału, zagrożonego przez potencjalne społeczne niezadowolenie. W tej sferze istotne było nie tyle artykułowanie, ile właśnie dezartykulacja tego konfliktu lub przesunięcie go w sferę umożliwiającą pominięcie istotnych zastrzeżeń.

Suma tych trzech konfliktów pozwalała na konsolidację politycznej pozycji SLD i – w mniejszym stopniu centroprawicy – utrudniała funkcjonowanie liberalno-lewicowych środowisk w obrębie dawnej opozycji oraz uniemożliwiła powstanie niekomunistycznej lewicy i konserwatywnej prawicy. Co więcej, taki układ dominujących konfliktów pozwolił na podział mediów na mainstreamową większość (niechętną dezkomunizacji i lustracji, krytyczną wobec postulatów Kościoła, popierającą bez istotnych zastrzeżeń kształt nowych porządków gospodarczych – tak w sferze mechanizmów, jak i struktury własnościowej) oraz wyraźnie mniejszościowe (niekiedy marginalne) media głoszące przekonania tej większości przeciwne. Dopiero lata 2001-2005 umożliwiły istotne przekształcenie pola istotnych politycznie konfliktów, a co za tym idzie, przemiany systemu polityczno-medialnego do czego wracam w podsumowaniu.

Konflikty w obrębie elit

Drugi typ konfliktów politycznych to konflikty istotne przede wszystkim dla elit, angażujące społeczną energię i przykuwający szerszą uwagę tylko sporadycznie. Polska specyfika – na tle środkowoeuropejskim – polegała w znaczącym stopniu na długotrwałym, realnym konflikcie politycznym poprzedzającym upadek komunizmu. Oznaczało to, że kluczowa oś podziału politycznego (postkomuniści – dawna opozycja) funkcjonowała już od roku 1980. Ponadto w obrębie elity opozycji lat osiemdziesiątych istniały już dość wyraźnie zarysowane osie podziałów, odnoszących się wprawdzie do wąskich (często kilkusobowych) grup, które po 1989 stały się rywalizującymi ośrodkami politycznymi, wokół których formowały się nowe ugrupowania polityczne.

Można zatem powiedzieć, że część istotnych podziałów z epoki 1989-2009 ma swoją istotną prahistorię w latach osiemdziesiątych. Kluczowa dla podziału w obrębie elit solidarnościowych będzie z jednej strony procedura kształtowania list wyborczych KO „Solidarność”, pomijająca znaczące środowiska opozycyjne oraz – z drugiej – podziały z okre-





3 Czerwca 2009 r.

su „wojny na górze”. Stworzony wówczas podział na UD i centroprawicową resztę miał odzwierciedlenie w strategiach medialnych („Gazeta Wyborcza”, sojusze w KRRiT, kierunek zawieranych sojuszy).

Druga oś podziału zarysowała się w pierwszej połowie roku 1992 i dotyczyła stosunku do prezydentury Lecha Wałęsy. Podział na skłoną do kooperacji z urzędem prezydenckim większość elit oraz zdecydowanych przeciwników Belwederu szedł w poprzek trzech głównych podziałów politycznych i poza kilkoma ugrupowaniami *ex definitione* antybelwederskimi (PC, RdR, RTR) miał długo charakter nie zmierzający do instytucjonalizacji. Wyraźniejszy był po stronie medialnej – gdzie Wałęsa trwale zraził do siebie istotną część mediów i komentatorów o sympatiach prawicowych (antywałęsowski charakter miały w zasadzie wszystkie istotne pisma prawicowe, z wyjątkiem endeckiej „Myśli Polskiej”). Podział ten nakładał się bowiem – co istotne – na kwestię stosunku do lustracji i dekomunizacji, czy ocenę istotnych wątków przekształceń własnościowych, a także roli postkomunistów w strukturach państwa.

Trzeci istotny podział w obrębie elit politycznych dotyczy kwestii zgody na zależność od nacisków zewnętrznych. Podobnie jak poprzedni – szedł w poprzek podziałów partyjnych. W dużych blokach politycznych (SLD, AWS, UW, PSL) dominowało nastawienie konformistyczne i pasywne, jednak zawsze kontrowane jakimiś formami oporu. Co ciekawe – oporu, który przeforsował m. in. nowe rozwiązania w zakresie finansowania partii politycznych w 2001 roku.

Konflikty wyparte

Istnieją też w historii Trzeciej Rzeczypospolitej konflikty, które nie zyskały istotnej artykulacji politycznej. Dotyczą one zarówno zjawisk uwarunkowanych historycznie (długotrwałe skutki zależności od ZSRR, wpływy rosyjskie), jak i społecznie (silna pozycja elitarnych korporacji zawodowych, mechanizmy rekrutacji i selekcji w ich obrębie). Dotyczą także tego co socjologowie nazywają „społecznym konstruowaniem niewiedzy” – odnosząc to do kwestii FOZZ. Odnoszą się wreszcie do globalnego kontekstu postkomunizmu, z którym nie podjęto istotnej gry, choć suma interesów skłaniałaby zarówno do konfliktu w tej sferze, jak i do wskazania pól aktywności państwa i kluczowych





ośrodków decyzyjnych w mediach.

Niechęć elit politycznych i medialnych do angażowania się w tego typu konflikty skutkowałą często przejmowaniem ich przez środowiska zepchnięte na polityczny margines lub przez służby specjalne. W przypadku konfliktów wypieranych z agendy ze względu na liczące się środowiska społeczne, paraliż był jeszcze skuteczniejszy. Tu konfrontację ryzykowały tylko wąskie segmenty ugrupowań nie liczących na dojście do władzy. W momencie zaś przekroczenia Rubikonu „szans na rządzenie” natychmiast wykreślały te kwestie – nie tylko z agendy, ale także dokonywały istotnej korekty retoryki.

II

Instytucjonalizacja konfliktów i kryzys 2003-2005

Paradoksalnie – mimo faktu, że względnie ciągła historia politycznej rywalizacji w Polsce sięga roku 1980, ta długotrwałość nie przyniosła owoców w postaci lepszej instytucjonalizacji konfliktów. Przeciwnie – poza ugrupowaniami postkomunistycznymi – przed rokiem 2001 obserwować możemy jedynie pewną stałość niesformalizowanych bloków politycznych. Co więcej względnie trwały charakter podziałów w obrębie elit sięgający korzeniami lat 1989-1992, zyskał pełniejszą instytucjonalizację dopiero po roku 2001. Można przypuszczać, że stało się tak raczej wskutek wyjałowienia trzech kluczowych podziałów istotnych dla lat 90-tych niż w rezultacie swego rodzaju nowej aktualności starych sporów.

Konflikty w obrębie elit prowadziły z kolei do specyficznych prób i form instytucjonalizacji na poziomie systemu medialnego. Z czasem stało się jednak jasne, że system medialny – mimo innego rozłożenia proporcji sił – jest jednak wtórny wobec konfliktów zachodzących w świecie polityki (zmiany w KRRiT, reorientacja „Gazety Wyborczej” po roku 2001, podziały polityczne w mediach po roku 2005). Choć kryzys lat 2003-2005 dotyczył właśnie rdzenia systemu polityczno-medialnego (styku tych dwóch dziedzin), to jednak rozstrzygnięcia zapadły w sferze polityki.

Kryzys 2003-2005 zamknął epokę istotności dwóch podziałów ważnych w latach dziewięćdziesiątych (postkomunistycznego i światopoglądowego), choć oczywiście w pełni ich nie przekreślił. Dwa rywalizujące ze sobą o władze ośrodki odwołały się zatem przede wszystkim –





3 Czerwca 2009 r.

w pierwszej fazie – do trzeciego podziału (stosunek do przemian gospodarczych), a w tle – do podziałów istotnych dla elit lat 90-tych. Można powiedzieć zatem, że dwie określające ramy dyskursu partie dokonały po roku 2001 pospiesznej rekonstrukcji istotnych i nośnych dla ich rywalizacji podziałów, choć obecnie – zdając sobie sprawę z ich jałowości, szukają kwestii bardziej efektywnych społecznie.

Prawo zarządzania konfliktem, przypisywane niemal wyłącznie mediom, jest dziś podzielone między dwie hegemoniczne partie i dość rozproszoną (a zarazem kierującą się w istotnym stopniu logiką rywalizacji ekonomicznej), podsterowną elitę medialną. Suma sił daje wyrażną – choć z punktu widzenia artykulacji i rozstrzygania konfliktów jałową – przewagę PO i nie chcącej powrotu PiS części elity medialnej i społecznej. W cieniu jej dezartykulacyjnych zabiegów mogą dokonywać się powolne i decydujące dla przyszłości życia publicznego w Polsce przewartościowania, które zaowocują w niedługiej przyszłości nowym pejzażem konfliktów, związanych z przemianami demograficznymi i powolną wymianą elity, mającej wpływ na ich artykulację.





Jacek Wasilewski

Elita polityczna i meandry polskiej demokracji

II

Przez znaczną część dwudziestolecia 1989-2009 polska elita polityczna była zdominowana przez elitę Okrągłego Stołu. W sensie dosłownym i personalnym (uczestnicy i osoby wspierające okrągłostołowe rozmowy i porozumienie), lecz w pierwszym rzędzie w sensie zasadniczego podzielenia i przestrzegania filozofii Okrągłego Stołu.

Jak zwykle przy zmianie reżimu politycznego na drodze porozumienia elit (elite settlement; Burton & Higley) czy paktu (Schmitter), aby perspektywa „wynegocjowanej rewolucji” (Bruszt) w ogóle mogła się pojawić, w opozycyjnych wobec siebie obozach politycznych musi dojść do wewnętrznego przegrupowania sił i uzyskania wiodącej pozycji przez umiarkowanych, kosztem radykałów (Przeworski). Te procesy, nie bez poważnych trudności, dokonały się i w obozie Solidarności i w obozie PZPR-owskim, co otworzyło drzwi do sali rozmów w Pałacu Namiestnikowskim i w Magdalence. Radykałowie PZPR-owscy (tzw. beton) dość szybko ulegli politycznej marginalizacji, radykałowie z obozu Solidarności (obóz Solidarności to coś znacznie więcej niż NSZZ S) pozostali w polityce i odgrywali w niej zmienną rolę (zapewne najlepszym jej odwzorowaniem byłaby sinusoida).

Elita Okrągłego Stołu (ta oryginalna, z przełomu lat 80. i 90.) była elitą misji i wizji (Wasilewski). Misja była wyrazista i podzielana przez (praktycznie) wszystkich: suwerenność kraju, poszanowanie godności człowieka, demokracja, dobrobyt, Europa itd. Jak misję zrealizować, nie było już tak jasne, projekty były ogólnikowe i do konkretnych rozwiązań dochodzono metodą prób i błędów, meandrując. Zmiana systemu miała w dużym stopniu charakter zaplanowanego projektu elit (Offe), który pomyślnie został zrealizowany.

Elity polityczne – niezależnie od aktualnej w danym momencie konfiguracji rząd-opozycja – stopniowo wypracowywały reguły politycz-





nego współzawodnictwa charakterystyczne dla demokratycznego elityzmu. Demokratyczny elityzm nawiązuje do Josepha Schumpetera i jego wizji demokracji, jako współzawodnictwa elit. Akcentuje wertykalny wymiar demokracji (czyli stosunki władzy, nadrzędności–podrzędności), a mniejszą wagę przywiązuje do wymiaru horyzontalnego, czyli partycypacji obywatelskiej. Nie wdając się w dyskusję, jaki model demokracji jest lepszy (i dla kogo lepszy), trzeba wskazać, że demokratyczny elityzm o tyle wydaje się wart poważnego namysłu, że polskie społeczeństwo polityczne (jak wolicie: społeczeństwo obywatelskie) jest bardzo słabe, aktywność polityczna/publiczna mas jest znikomą, zainteresowanie i wiedza o polityce bliskie poziomowi zerowego. W takich warunkach mówienie o partycypacyjnym modelu demokracji jest budowaniem zamków na lodzie.

Schumpeteriańska wizja demokracji (demokratyczny elityzm) pozostaje od wielu lat pod ostrzałem „partycypacjonistów” rozmaitych odcieni (ostatnio aktywni są zwolennicy demokracji deliberatywnej), ale, jak sądzę, niewiele z tego wynika dla praktyki politycznej krajów takich jak Polska. Przy całej sympatii dla ludowej (czyli populistycznej, w pozytywnym sensie tego słowa: Rikert) demokracji, konstruowanie projektów politycznych w oparciu o nierealistyczne założenia szerokiej partycypacji obywatelskiej jest działaniem jałowym (przynajmniej na razie).

Wracamy do demokratycznego elityzmu i do Polski. Istotną – być może konstytutywną – cechą demokratycznego elityzmu są reguły określające współzawodnictwo między siłami (elitami) politycznymi. Ich zestaw jest dość precyzyjnie określony i powtarza się w pismach klasyków (Schumpeter, Dahl, Sartori i inni). Obejmuje, poza bazową zasadą „democracy is the only game in town” (czyli wszyscy „grają w demokrację”, a nie na przykład w zamachy stanu, fałszowanie wyborów, anulowanie list wyborczych, zamykanie przeciwników politycznych do więzień, zmuszanie ich do emigracji, oskarżanie o przestępstwa kryminalne lub o zdradę interesów narodowych itd; Przeworski), szereg innych reguł politycznej konkurencji. Niektóre, przykładowo, mówią co następuje:

- Polityczny przeciwnik jest oponentem, a nie wrogiem: masz wykazać wyższość swoich racji, a nie dążyć do trwałego wyeliminowania





wania („zabicia”) przeciwnika.

- Nie ma „jedynie słusznych” rozwiązań raz na zawsze. Dążysz do przeforsowania swojego stanowiska, ale gdy w danych warunkach twoje racje nie uzyskują aprobaty, akceptujesz to, że racje innych wzięły górę.
- Reguły politycznego współzawodnictwa są szeroko zakreślone, ale mają swoje granice, których nikt nie przekracza.
- Zasady gry są ustalone prawnie i zwyczajowo; nie podlegają zmianie w trakcie rozgrywki.

II

Te i inne wyznaczniki demokratycznego elityzmu były zasadniczo – nie wchodząc w zdarzające się incydentalnie odstępstwa – przestrzegane przez wszystkie ekipy polityczne po 1989 roku. Radykalną próbę zerwania z nimi podjął PiS na początku XXI wieku, a po dojściu do władzy w 2005 roku zaniechał stosowania reguł demokratycznego elityzmu w praktyce politycznej. Bracia Kaczyńscy z umiarkowanych przełomu lat 80. i 90. przeistoczyli się kilkanaście lat później w radykałów, kwestionując filozofię porozumienia elit, w której sami brali udział. Można powiedzieć, że cofnęli się do okresu przełomu i próbowali zacząć od nowa polską transition, proponując inną misję i wizję. Działali tak, jakby przez te kilkanaście lat nie ukształtowały się nowe struktury, interesy, tożsamości i lojalności, jakby można było drugi raz wejść do tej samej rzeki.

Katalizatorem zasadniczej zmiany (czyli zakwestionowania demokratycznego elityzmu) była autodestrukcja SLD i dokonujące się procesy cyrkulacji elit. Generacja Okrągłego Stołu stopniowo odchodziła z polityki, a na jej miejsce wchodziły „młode wilki”, dla których polityka nie była realizacją misji, lecz ścieżką osiągania statusu i kariery. Proces ten na szerszą skalę rozpoczął się wraz z wyborami 2001, zakończonych sukcesem SLD. Gdy euforia po zwycięstwie 2001 roku pchnęła elitę SLD-owską ku arogancji, korupcji i poczuciu bezkarności, i w efekcie po serii szokujących afer (z Rywina na czele) doprowadziła do upadku rządu Millera i dezintegracji monolitycznej wydawało się partii, wytworzyła się swego rodzaju próżnia polityczna i raptownej zmianie uległa struktura szans politycznych. Na ponad rok przed wyborami 2005 wiadomo było, że scena polityczna ulegnie zasadni-





3 Czerwca 2009 r.

czej zmianie. Szansę wejścia na opróżnione przez SLD miejsca zwiększał radykalizm polityczny, dobrze odpowiadający ówczesnemu klimatowi w kraju. Najbardziej radykalny był obóz PiS-u (w tym PiS-owskie „młode wilki”) i nic dziwnego, że wygrał wybory.

W latach 2005-2007 demokratyczny elityzm w Polsce został poddany bardzo surowemu testowi. Test ten przeszedł jednak pomyślnie. Niemniej, zakwestionowanie jego reguł pozostawiło wyraźny ślad i w elitach, i w masach.





Henryk Domański

Konsolidacja demokracji a głosowanie w wyborach

II

Punktem wyjścia mojego wystąpienia jest teza, że znaczący związek między preferencjami wyborczymi a położeniem społecznym można traktować jako warunek konsolidowania się demokracji – sygnalizuje on bowiem pewną trwałość i odwołuje się do wizji aktywnych (na scenie politycznej) jednostek (Evans 2008: 245). Odwołując się do danych empirycznych, pochodzących z badań surveyowych, odpowiem na pytanie, czy taki związek istnieje, a następnie ustosunkuję się do kilku (częściowo alternatywnych) hipotez traktując to jako ramy interpretacyjne w analizie konsolidowania się demokracji w ciągu ostatnich 20 lat w Polsce. Hipotezy te dotyczą: (i) atomizacji społeczeństw Europy Środkowo-Wschodniej po upadku komunizmu, (ii) postępującej strukturyzacji klasowej, (iii) wpływu stylu życia i systemów wartości, (iv) braku znaczącej roli przeszłości komunistycznej (tzw. tabula rasa) (v) tego, że taki wpływ jednak ma miejsce.

Zacznę od uzasadnienia, co przemawia za racjonalnością tej tezy – że „lokalizacja” preferencji wyborczych w strukturze społecznej wywiera wpływ na konsolidowanie się demokracji. Następnie odpowiem na pytanie, czy w Polsce taki związek istnieje – okazuje się, że istnieje, podlegając na przestrzeni ostatnich lat pewnym zmianom, którym można przypisać interpretację odwołując się do biegu wydarzeń. Postaram się ten wynik zinterpretować w świetle wymienionych powyżej hipotez, wskazując na możliwe konsekwencje tego procesu dla funkcjonowania systemu politycznego i struktury społecznej.

Założenia

Można wymienić wiele warunków konsolidowania się demokracji, czyli kształtowania się optymalnego sposobu porozumiewania się spo-





leczeństwa z władzą. Skoncentruję się tylko na tych, które wskazują, że definicyjną cechą prawdziwej demokracji jest aktywny udział obywateli w podejmowaniu strategicznych decyzji o wymiarze ogólnopolskim, ale również lokalnym, czego wyrazem jest ich aktywność wyborcza. Argumentuje się, że warunkiem tak rozumianej demokracji jest wystąpienie wyraźnych tożsamości politycznych w strukturze społecznej (Kitschelt 2001, Evans 2006). M. in. tożsamości klasowych (klasowo-warstwowych), lub mówiąc ogólniej – wynikających z usytuowania w hierarchii społecznej, które to tożsamości mają przełożenie na to, na kogo ludzie głosują. Tylko bowiem przy zaistnieniu takich podziałów (argumentują zwolennicy tego podejścia) możliwa jest artikulacja interesów jednostek, dotyczących ich losów życiowych i mobilizacja do aktywności politycznej, przez mechanizmy, które są z tym artikulacjami związane. Z tego punktu widzenia, obecność znaczącego związku między przynależnością klasową (pozycją społeczną) a preferencjami partyjnymi i głosowaniem w wyborach można interpretować jako wskaźnik powiązania konkretnych jednostkowych strategii w sferze gospodarczej i życiu publicznym z funkcjonowaniem systemu politycznego. Jest on świadectwem, że w społeczeństwie rysuje się podział na siły lewicy i prawicy, który jest dla demokracji niewralgicznym podziałem, a konfrontacja między tymi siłami jest warunkiem funkcjonowania tego systemu.

Zależność między preferencjami wyborczymi a pozycją społeczną w świetle badań

Punktem wyjścia systematycznej refleksji musi być w miarę rzetelna diagnoza. Pominę omówienie historii tych badań w zachodnich demokracjach, zwłaszcza, że można je znaleźć w analizach przeglądowych (Evans 2000). W tym miejscu wystarczy stwierdzić że, po pierwsze, ich tradycja sięga lat 50. XX w., tj. odkąd zaczęto prowadzić badania typu surveyowego nad zachowaniami politycznymi na próbach ogólnokrajowych. Po drugie, że względu na cel tych analiz – analizując zależności między pozycją społeczną a głosowaniem w wyborach parlamentarnych chodziło o uchwycenie ważnego wymiaru podziałów społecznych i rozważenie, jak podmiotowość polityczna kategorii klasowo-warstwowych wpływa na funkcjonowanie demokracji. Analizy te





polegają na ustaleniu, na jakie partie głosują reprezentanci podstawowych segmentów struktury społecznej, takich jak: inteligencja, niżsi pracownicy umysłowi, właściciele, robotnicy i rolnicy – ustala się siłę i wzory tej zależności. Jeżeli chodzi o Polskę, to kwestia osadzenia preferencji wyborczych w strukturze społecznej była analizowana przez kilku badaczy. (Raciborski 1997; Słomczyński i Szabad 2000; Grabowska 2004; Domański 2006, Przybysz 2008). Opierając się na wynikach tych badań można wskazać cztery następujące tendencje.

1. Zaczniemy od siły tej zależności. Dobrym punktem odniesienia jest porównanie z innymi krajami. Analizy porównawcze dla społeczeństw europejskich w pierwszych latach XXI w. wskazują, że społeczeństwo polskie wyróżnia się stosunkowo słabym związkiem przynależności klasowej a głosowaniem na partie. Ze względu na konieczność zapewnienia porównywalności między krajami, preferencje wyborcze rozpatrywano tu w uproszczonej postaci dychotomicznego podziału na partie lewicowe i prawicowe. Na 17 analizowanych krajów, Polska zajmowała 14 pozycję. Okazuje się, że najsilniejszy związek występował w krajach skandynawskich – Finlandii i Szwecji (wpływ silnych związków zawodowych?), a najslabszy w Grecji (Domański 2006). Wskazywałoby to na stosunkowo słaby stopień konsolidacji systemu demokratycznego w społeczeństwie polskim, jeżeli za kryterium konsolidacji przyjmujemy siłę osadzenia postaw wyborczych w strukturze społecznej.
2. Zmiany w czasie. Niektóre teorie dotyczące społeczeństw postkomunistycznych zapowiadają wzrost konsolidacji w zakresie demokracji wyborczej, inne – brak większych zmian. Pytanie jest następujące: czy, w ramach stosunkowo słabego związku między preferencjami wyborczymi a pozycją społeczną, zależność ta rosła, jeszcze bardziej słabła, czy kierunkowych zmian w ogóle nie było? Najbardziej wiarygodnego materiału dostarczają wyniki analiz obejmujących najdłuższy z dotychczasowych przedział czasowy, lata 1991-2005. Wskazują one na wzrost tej zależności w latach 1989-1993, a następnie jej spadek i brak większych zmian (Przybysz 2008). Można by na tej podstawie sformułować tezę o występowaniu permanentnie słabego, strukturalnego podłoża prefe-





rencji wyborczych. Oznacza to fluktuację i słabe perspektywy mobilizacji elektoratu w sferze działań politycznych i postaw.

3. Wzory zależności. Pozycja społeczna słabo przekłada się na postawy wyborcze, ale jednak jakiś związek między tymi zjawiskami istnieje. Analizując wzory zależności pytamy kto na kogo głosuje. Z badań wynika, że najmocniejszym ogniwem tej zależności była nadreprezentacja elektoratu wiejskiego w poparciu dla PSL i Samoobrony. Robotnicy głosowali najczęściej na partie prawicowe o odchyleniu chadecko-socjalnym (PC, Solidarność, AWS, PiS). Jeżeli chodzi o inteligencję, to – zgodnie z oczekiwaniami – nadreprezentowana jest ona w elektoracie partii liberalno-centrowych (KLD-UD-PO) i postkomunistycznej lewicy (SLD) (Domański 2006; Przybysz 2008).
4. Absencja wyborcza. Polska lokuje się na jednym z ostatnich miejsc w Europie pod względem uczestniczenia w wyborach. Reprezentanci jakich klas biorą udział w wyborach najczęściej, a jakich najrzadziej? Wbrew stereotypowi, najmniejszą absencją charakteryzuje się inteligencja. We wszystkich wyborach parlamentarnych reprezentanci tej kategorii wyróżniali się wyraźnie najwyższymi wskaźnikami frekwencji wyborczej. Okazuje się, że głosowanie skorelowane jest z usytuowaniem w hierarchii społecznej. Poniżej inteligencji lokują się niżsi pracownicy umysłowi i właściciele firm, a najniżej robotnicy i kategorie rolnicze (Przybysz 2008).





Jan Filip Stańko

Ekonomia polityczna późnego postkomunizmu

II

Epoka komunistyczna stanowiła najdłuższy nieprzerwany okres porzoborowej państwowości polskiej. Stwierdzenie, że okres po niej następujący - postkomunizm - dobiegł już końca (Staniszkis, Postkomunizm. Próba Opisu) wydaje się nazbyt optymistyczne. Polskie państwo różni się od swoich zachodnich odpowiedników nie tylko słabym kulturowym osadzeniem w polskim odpaństwowionym społeczeństwie [stateless society] (Joel Migdal, Strong Societies, Weak States), ale też bardzo niską rządnością, sprawnością i sprężystością administracyjną. Do tego stopnia, że uzasadnione mogą być wątpliwości, czy przez ostatnie 20 lat Polska zbudowała aparat rządowy skutecznie strzegący interesu publicznego.

Problem ma kilka wymiarów

Etyka i moralność publiczna - zarówno ta zastana, jak i ta normowana (konstytucyjna) - jest eklektycznym zbiorem haseł („społeczna gospodarka rynkowa”), pryncypiów, bon motów (w stylu „decyzji sądu się nie komentuje”) i maksym skutecznego działania („pierwszy milion trzeba ukraść”). Mimo tego, że moralność była tradycyjnie i kulturowo silnym elementem polskiej (inteligenckiej) polityki, polski naród polityczny - zniszczony moralnie przez PRL - nie umie praktycznie dbać i wymuszać przestrzegania interesu publicznego, zachowując jednocześnie świadomość autonomii przestrzeni państwowej. Co więcej, nie umie też w sposób bardziej dojrzały wychować młodego pokolenia. Na brak historycznie rozwiniętych kulturowych zasobów - wzorców, praktyk, standardów itp. - nałożyło się bowiem i dalej go wzmocniło pokomunistyczne rozchwianie ustalonych reguł i zdziczenie społeczne, przechodzące dziś w antyobywatelski konsumeryzm.





W sferze politycznej, mamy problem słabych partii o niejasnej roli w państwie.

Po pierwsze, problem trudności z określeniem dystansu i skali autonomii partii od państwa, wynikający z braku określenia ich roli i ciągłych zaburzeń w otoczeniu. W latach 90. słabo zinstytucjonalizowane partie post-solidarnościowe przegrały konkurencję z (niezdelegalizowanymi) rozbudowanym i bogatymi partiami postkomunistycznymi (do tej pory PSL i SLD mają po 70 i 90 tys. członków, wobec 20 tys. PO i PSL). W sytuacji jednoczesnej rekompozycji systemu partyjnego i administracji, doprowadziło to do procesu nazwanego „uciekającym budowaniem państwa” (Connor O’Dwyer Runnaway State-Building), czyli nieformalnego wykorzystywania zasobów publicznych do budowania partii. W wyniku tego procesu aparat państwa na poziomie centralnym (gabinety polityczne, stanowiska w spółkach, składki VIP) i samorządowym (zbędne powiaty, liczne ciała przedstawicielskie) rozrósł się w stosunku do poprzedniej epoki kilkukrotnie, mimo braku wzrostu zdolności do efektywnej realizacji publicznych celów.

Po wprowadzeniu finansowania publicznego (2001), partie mogłyby rozpocząć powolną instytucjonalizację, jednak natura (płytkość oraz kosztowność) współczesnej walki politycznej oraz patrymonialno-dworska natura wewnętrznych relacji w partii (wódz i drużyna wojów) po prostu czyni proces instytucjonalizacji krótkofalowo zbyt kosztownym. Mimo zatem sprzyjających warunków obie dominujące (PO i PiS) partie nie posiadają zaplecza sztabowo-organizacyjnego i analitycznego oraz stają przed coraz bardziej palącym problemem sukcesji oraz przenikania cech charakterologicznych przywódców na wizerunek.

Po drugie, z wyniku skali sporu - opartego kiedyś na konflikcie realnym (czyli na podziale postkomunistycznym) a dziś medialnym - nakłada się na to upartyjnienie państwa, polegające na dążeniu do przejęcia całkowitej kontroli nad środkami - tworzeniem polityk i zarządzaniem instytucjami - przeprowadzania swoich celów politycznych. (Cele te to: interesy w wypadku PSL, SLD czy PO, walka z establishmentem w wypadku PiS, LPR). Przez 20 lat w wyniku dysproporcji realnych pozycji poszczególnych partii wobec aparatu państwa (inna była pozycja SLD+PSL, inna UW+PO, a inna PC/PiS), słabej integralności administracji, oraz sporu o polityczne pryncypia, walka polityczna doty-





czyła nie tylko (i nie zawsze) celów, ale i administracyjnych środków realizacji polityk tworzonych w duchu dalekim od kompromisu.

W sferze administracyjnej, mamy problem złej pamięci instytucjonalnej, dysfunkcjonalności struktury, niskiego kapitału ludzkiego, sztywności procedur.

Po pierwsze, w wyniku ciągłości kadrowej - zdelegitymizowana i nie-autonomiczna, szukająca utraconego suwerena (PZPR) pokomunistyczna - administracja „przeniosła do nowego państwa” i „zainfekowała” cały zestaw kadr i nawyków, które sprawiły, że urzędnicy w Polsce - w przeciwieństwie do krajów zachodnich - mają mentalność służalczą wobec polityków (i dozorcą wobec obywateli) i nie posiadają etosu aktywnych strażników interesu państwa i interesu publicznego.

Po drugie, aparat centralny jest niespójny, składa się z instytucji starych i nowych oraz wyzuty jest też - strukturalnie i kadrowo - z elementu planowania strategicznego i koordynacji. Zlikwidowano centrum studiów strategicznych, najwyżsi polscy urzędnicy nie mają często kompetencji strategicznych a kancelaria premiera nie umie synchronizować horyzontalnie działań poszczególnych ministerstw tak by nie dublowały się, nie wykluczały, ale synchronizowały dopełniały i wzmacniały.

Po trzecie, rząd jest faktycznym centrum legislacyjnym państwa, co odbywa się kosztem zasadniczych obowiązków władzy wykonawczej oraz rozbudowy analitycznego zaplecza formalnej legislatury. To w ministerstwach przede wszystkim odbywa się ukryty proces lobbingowy, trudne i techniczne ustawy często są pisane poza urzędami państwowymi i „podrzucane” jako gotowce niekompetentnym urzędnikom.

Po czwarte, niskie pensje (więc i kompetencje), niskie morale, słaby etos funkcjonariusza publicznego, brak gwarancji bezpieczeństwa w sytuacji sporu urzędnika z politykiem (patrz: ciągłe zamiany ustawy o służbie cywilnej) wykluczają bardziej menedżerskie – elastyczne i efektywne - strategie zarządzania.

Te cztery czynniki sprawiają, że polskie państwo nie jest w stanie stać na straży interesu narodowego.

W sferze ideologicznej, zdominowała ostatnie 20 lat specyficzna ideologia liberalna - łącząca moralną koncepcję zasłony niewiedzy/niepamięci oraz gospodarczą retorykę absolutnej wyższości rynku nad pań-



stwem. Problem polega nie tylko na tym, że była ona entuzjastycznie i bezrefleksyjnie wspierana przez polskie elity i media (po prostu w odruchu towarzysko-ideowego konformizmu), ale przede wszystkim na tym, że była ona po prostu hojnie sponsorowana przez zachodnie NGO's i finansujące je koncerny, które ostatecznie były jej pierwszym i największym beneficjentem. W połączeniu z budżetowym free riding - doprowadziło to do tak absurdalnych sytuacji jak sprzedaż PZU, banków, czy TP S.A.(w sposób niezrozumiały nazywanej prywatyzacją). Nową wersją tej ideologii ekonomicznej – ponownie korzystnej dla kolonialnych instytucji finansowych - jest lansowanie szybkiego wejścia do strefy euro.

Ta importowana z USA filozofia sprawiła, że nie podejmowano prób tworzenia polskich odpowiedników europejskich, bardziej „wspólnotowych” instytucji kapitalistycznych. (Stephan Haggard, Politics of Economic Adjustment). W polskich warunkach oznaczało to budowanie raczej modelu kapitalizmu drapieżczego (predatory), niż rozwojotwórczego (developmental). W konsekwencji tego ideologicznego przechyłu, polskie państwo, nie budowało selektywnych zachęt do podejmowania ryzyka - nie katalizowało rozwoju grup przemysłowo-finansowych – oraz nie stworzyło – jak II RP, Francja, Tajwan czy kraje skandynawskie - sprawnego sektora publicznych przedsiębiorstw strategicznych i ich niezależnego partyjnie nadzoru właścicielskiego. W sąsiedztwie Rosji i wobec braku polskich dużych kapitalistów, nie odwołano się do wzorców niemieckich (czy wielkopolskich) - czyli rozwoju tanich spółdzielczych instytucji finansujących polską gospodarkę w jej wczesnym etapie akumulacji - nie zbudowano dużych polskich funduszy ubezpieczeniowych (poręczeniowych, zdrowotnych i emerytalnych), ani nawet - wzorem koreańskim - nie zdecydowano się na korupcjogenną, ale konsekwentną politykę kumpelskiego kapitalizmu (crony capitalism) polskich czeboli. (Nie ma też wciąż koniecznej nowej prawnej definicji przedsiębiorstwa publicznego, co wpycha nas dziś w problemy z notyfikacją pomocy publicznej w KE.)

Polskie elity okazały się całkowicie nieodporne na (nie tylko ekonomiczne) mody intelektualne i ewidentnie niesłuszne porady instytucji międzynarodowych (IMF, WB). W sytuacji konfliktu co do właściwej polityki, polscy politycy i urzędnicy często dostają „strzał w plecy” od





tzw. menedżerów opinii publicznej.

W sferze wyborów indywidualnych, strategii kariery, to co polskie zazwyczaj przegrywa z tym, co zachodnie (czymkolwiek to jest). Polska jest państwem, w którym urzędujący szef MSZ chce zostać szefem NATO, jego zastępca jest urlopowanym urzędnikiem europejskim, większość dyplomatów marzy o „awansie” do lepiej płatnych korpusów instytucji międzynarodowych, byli premierzy poszukują jeszcze na stanowisku posad w instytucjach typu OECD, IMF (Belka), czy EBI (np. Gronkiewicz-Waltz, Bielecki, Syryjczyk).

Innymi słowy, stanowiska narodowe-państwowe są w Polsce stanowiskami drugiej rangi, wobec posad w instytucjach zagranicznych lub dobrze opłacanych stanowisk w instytucjach finansowych (przypadek twórców reformy emerytalnej i Marcinkiewicza).

Polskie państwo nie jest atrakcyjnym pracodawcą dla najlepszych polskich studentów, nie prowadzi również systematycznej akcji sponsorowania edukacji na najlepszych światowych uczelniach (ani w ogóle korzystania z ich absolwentów) w zamian za wieloletni kontrakt w administracji.

To według mnie jest istota problemu niezdolności stania na straży interesu publicznego przez polskie państwo. Potoczne rozumiane „za-właszczanie państwa”, czyli lobbing korzystnych rozwiązań i decyzji urzędniczych jest ogólnym problemem wszystkich państw i nie jest zjawiskiem szczególnie polskim.







III sesja

Ustrój gospodarczy Polityka społeczna. Kryzysy

Przewodniczący:
Stanisław Gomułka

Uczestnicy:
Witold Gadomski,
*Słabe, represyjne państwo polskie – skutek historii,
czy zahamowania reform?*

Ryszard Bugaj,
*Gospodarcze i pozagospodarcze uwarunkowania
polskiej transformacji*

Marek Wierzbowski,
*Zagadnienia prawne ustroju gospodarczego Polski
w świetle dorobku 20-lecia RP i perspektyw
rozwoju gospodarczego*

Barbara Błaszczuk,
*Bilans przekształceń własnościowych gospodarki polskiej
a doświadczenia światowe*

Witold M. Orłowski,
*Dlaczego w Polsce po roku 1989 nie powiodły się próby
długotrwałego podniesienia tempa wzrostu gospodarczego
oraz stopnia aktywności zawodowej obywateli?*

Mirosław Gronicki,
*Dwadzieścia lat przemian gospodarczych w Polsce
z perspektywy rynku kapitałowego*







Stanisław Gomułka

Wprowadzenie

Kryzys totalny poprzedniego systemu: jakie przyczyny i jakie konsekwencje dla przebiegu transformacji



W krajach byłego ZSRR i Europy Środkowej załamanie ustroju gospodarczego opartego o centralne planowanie i państwową własność w latach 1989-1991 miało miejsce równocześnie z załamaniem się dotychczasowego systemu politycznego. W dodatku doszło w tym samym czasie do rozpadu szeregu państw na szereg mniejszych oraz rozpadu dwóch ponadnarodowych struktur: Paktu Warszawskiego oraz RWPG. W literaturze dotyczącej transformacji ekonomicznej zwraca się uwagę na duże różnice między tymi krajami a Chinami. W krajach objętych totalnym kryzysem zmiany nastąpiły po kilku dziesięcioleciach powstrzymywania zmian, ale gdy już się zaczęły, to były szybkie i radykalne. W Chinach duże zmiany systemowe zaczęły się w 1979 roku, więc około 10 lat wcześniej, ale dotyczyły niemal wyłącznie sfery gospodarczej i miały przez ostatnie 30 lat stopniowy przebieg. Zarówno w Chinach, jak i w Europie, reformy poprzedziły wcześniejsze duże niepowodzenia gospodarcze. W Chinach była to wyniszczająca 6-letnia tzw. rewolucja kulturalna, a w ZSRR i w Europie Środkowej silne spowolnienie wzrostu gospodarczego mniej więcej od 1975 roku, masowe braki na rynku wewnętrznym, rosnąca presja inflacyjna i rosnące zadłużenie zagraniczne. Zmiany systemu gospodarczego były wszędzie wymuszone przez te niepowodzenia. Ale niski stopień urbanizacji w Chinach umożliwił władzy separację reform gospodarczych od politycznych. Tam załamanie komunistycznego systemu ideologiczno-politycznego nie było warunkiem prorynkowych reform gospodarczych. Teoretycznie takie reformy mogły być wprowadzone w latach 60-tych lub nawet 70-tych także w europejskich krajach realnego socjalizmu.





Dlaczego nie zostały? Zachowanie elit rządzących w tych krajach, ich strategia małych kroków i utrzymania niemal pełnej kontroli nad gospodarką oznaczało, że dopiero totalny kryzys i zmiana systemu politycznego otwierało drogę do zmiany ustroju gospodarczego. Totalny kryzys był więc także konsekwencją przyjętej przez te elity strategii.

Zamrożenie reform przed 1989 rokiem, a także duży stopień militaryzacji gospodarki byłego ZSRR, miało duże konsekwencje dla przebiegu i kosztów społecznych transformacji. Deformacja gospodarek poszła bardzo daleko: produkty, ceny, technologie i umiejętności ludzi były w 1989 roku w dużym stopniu niewłaściwe. Wprowadzenie szybko rynkowych cen i reorientacja handlu zagranicznego oznaczało w tych warunkach pojawienie się dużego bezrobocia i dużych spadków produkcji, czyli tzw. recesji transformacyjnej.

Recesja transformacyjna, mierzona np. spadkiem produkcji przemysłowej lub całego PKB, była w Polsce mniejsza niż gdzie indziej (z wyjątkiem Słowenii). Dlaczego? Bogata literatura przedmiotu podkreśla dużą rolę reform poprzedzających rok 1989 oraz reform liberalizacyjnych w początkowym okresie transformacji. Polska gospodarka szybciej niż inne odzyskała też zdolność rozwojową. Ten sukces wiąże się zapewne dość ściśle z niezwykle dynamicznym rozwojem nowego sektora prywatnego już w początkowym okresie transformacji.

1. Formowanie się polskiej strategii reform i polityki gospodarczej w r. 1989

Duża zmiana propozycji reform miała miejsce w okresie od wiosny do jesieni 1989 roku. Jakie były tego przyczyny? Czy była jakaś z góry określona hierarchia celów i sekwencja podejmowanych działań w pierwszym okresie transformacji, w latach 1989-1993? Czy, i jeśli były, to jakie duże niespodzianki i niepowodzenia? Czy i co można było zrobić inaczej? Tego typu pytania były stawiane przez wielu autorów prac o polskiej transformacji. Przy okazji 20-stolecia członkowie naszego panelu mogą chcieć do tych pytań czy niektórych z nich nawiązać.

Solidarność wiosną 1989 roku była po części związkiem zawodowym, a po części partią polityczną, ale partią opozycyjną. Natomiast jesienią 1989 roku i przez kilka lat później Solidarność była już partią rządzącą. Ta zmiana uczyniła realnym wprowadzenie rynkowego sys-





temu ekonomicznego, z dominującą rolą sektora prywatnego, w dalszej perspektywie wprowadzenie reform pozwalających na wejście Polski do UE. W latach 80-tych, szczególnie w 1989 roku, Polska utraciła równowagę makroekonomiczną, stała się bankrutem w relacjach międzynarodowych, a wewnątrz kraj stanął na pograniczu hiperinflacji. Odzyskanie tej równowagi musiało być zadaniem priorytetowym, bo było warunkiem wstępnym powodzenia transformacji systemowej. Równocześnie raptowne załamanie centralnego planowania oznaczało natychmiastowy i automatyczny awans cen do roli głównego koordynatora decyzji mikroekonomicznych ludzi i przedsiębiorstw. Drugim celem priorytetowym było zatem szybkie i zasadnicze poprawienie jakości cen, w tym także kursu złotego i ceny kredytu. To oznaczało konieczność niemal pełnej liberalizacji cen i niemal całkowitej eliminacji dużych subsydiów dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Liberalizacja cen, w powiązaniu z liberalizacją handlu zagranicznego i wymienialnością złotego do celów handlowych oraz urealnieniem stóp procentowych, pozwoliła zrealizować drugi, obok równowagi makroekonomicznej, podstawowy cel reformatorów: usunięcie dokuczliwego, wręcz paraliżującego, zjawiska braków.

Dla transformacji systemowej potrzebne były także mocne działania w innych obszarach: zmiany podatkowe (m. in. wprowadzenie PIT i VAT), komercjalizacja i prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, reformy osłony społecznej (zasiłki dla bezrobotnych, renty, reformy emerytalne), reformy instytucjonalne (niezależny od rządu NBP, rynek skarbowych papierów wartościowych, giełda akcji przedsiębiorstw, fundusze inwestycyjne i emerytalne, awans jednostek samorządu terytorialnego, sądy i ustawodawstwo gospodarcze, wejście do UE). Te działania były podejmowane stopniowo przez praktycznie cały okres 20-lecia.

O niektórych z tych działań reformatorskich będą mówić bardziej szczegółowo członkowie panelu. Przypuszczam jednak, że nie zakwestionują ogólnej oceny, że pomimo różnych opóźnień i zastrzeżeń powstał w Polsce system instytucji i prawnych regulacji, który jest zbliżony do tych systemów, jakie funkcjonują w wysoko rozwiniętych krajach gospodarki światowej. Chociaż proces transformacji ustrojowej dalej trwa, to wejście do UE w 2004 roku oznacza, że w opinii innych (sta-

III





rych) członków UE główne cele tej transformacji zostały już zrealizowane.

2. Oceny ogólne 20-lecia: jakie są efekty transformacji gospodarczej?

Publikowane przy okazji 20-lecia badania opinii publicznej wskazują na dużą pościągliwość Polaków w uznaniu tego okresu za wyjątkowy sukces. Polacy doceniają jednak wejście do UE, powstanie wolnego rynku, obecność dużych prywatnych firm i zagranicznych inwestorów. Tego typu lista sukcesów ma duży sens ekonomiczny. Wejście do UE zwiększa bowiem poczucie bezpieczeństwa i stabilności (unijne reguły gry, większa siła negocjacyjna i finansowa wobec głównych krajów świata, z czasem wspólna, silna waluta), stwarza szansę przyspieszenia w usuwaniu luki cywilizacyjnej (inwestycje infrastrukturalne, poprawa środowiska, dostęp do rynku pracy całej UE), poprawia także prestiż Polski i Polaków przez wejście do instytucji UE. Wolny rynek oznacza dużo większy niż przedtem wybór towarów i usług, krajowych i zagranicznych, oraz brak upokarzających kolejek. Z kolei duże firmy prywatne, szczególnie zagraniczne, kojarzą się z napływem know-how, wzrostem eksportu, nowymi i ciekawymi miejscami pracy. Wolny rynek i wejście do UE nie byłyby jednak możliwe bez sukcesów w samej transformacji ustrojowej, w szczególności bez stworzenia warunków dla dobrego wykorzystania kapitału przedsiębiorczości Polaków.

Ekonomiści w swoich porównaniach zwracają lub zwróciliby także uwagę na kilka zmian szczególnie dużych między rokiem 1989 a rokiem 2009. W sierpniu 1989 kurs dolara był tak wysoki, że średnia płaca wynosiła ok. 20 \$ (na początku 1990 roku już ok. 100 \$, teraz ok. 1000 \$), ceny od sierpnia 1989 do lutego 1990 rosły w tempie ok. 30% miesięcznie, eksport był niewielki, a dług zagraniczny duży, w większości nie obsługiwany, oficjalne rezerwy walutowe były niewielkie. Równocześnie mieliśmy duże tzw. ukryte bezrobocie, ale otwarte bezrobocie nie istniało lub było niewielkie, dużo mniejsze niż średnio w okresie 20-lecia. Również procent rodzin w sytuacji skrajnej biedy był stosunkowo mały, prawdopodobnie dużo niższy niż obecnie.

Jeżeli pominiemy aspekt podziału dochodu narodowego, to najbardziej syntetyczną i dość dobrą, może najlepszą, miarą sukcesu 20-le-





cia jest zmiana poziomu PKB: czy tempo wzrostu PKB na głowę było w tych latach szybsze czy też wolniejszy niż np. w latach 1950-1989? Wśród uczestników sesji jest autor (Witold Orłowski) książki, jeszcze nie opublikowanej, która m. in. na to pytanie próbuje odpowiedzieć w oparciu o najnowsze dane. Ekonomistów interesuje także drugi wskaźnik, mierzący dystans Polski wobec krajów starej UE. Chodzi o odpowiedź na pytanie, czy PKB Polski na głowę mieszkańca jest teraz większe, i o ile większe, jako procent PKB na głowę tych krajów. Innymi słowy, czy w tym 20-leciu zmniejszyliśmy dystans rozwojowy wobec Zachodniej Europy? Głównym celem strategicznym transformacji ustrojowej było bowiem odzyskanie zdolności do szybszego rozwoju gospodarczego tak, aby Polska była w stanie, w trakcie następnych kilku dziesięcioleci, np. 30-40 lat, usunąć mniej więcej całkowicie ten dystans rozwojowy. Przy porównaniach tego rodzaju musimy jednak pamiętać o tym, że w ostatnim 20-leciu spadło znacznie tempo wzrostu PKB w Europie Zachodniej. Dlatego sukces według wskaźnika drugiego może nie oznaczać sukcesu według wskaźnika pierwszego. Na obecnym etapie rozwoju Polski wskaźnik pierwszy ma walory wskaźnika bardziej podstawowego. Z drugiej strony szacunki tempa wzrostu PKB Polski w latach 1950-1989 są obciążone dużym błędem. Dla oceny ostatniego 20-lecia problemem są też mocno niepewne szacunki PKB w latach 1989-91. W każdym razie w latach 1992-2008 PKB na głowę zwiększało się w Polsce około dwukrotnie szybciej niż w krajach starej UE. W rezultacie ten wskaźnik wzrósł w tym czasie z około 25-30% do około 45%.



3. Strategia transformacji ustrojowej: co było wspólne, a co specyficznie polskie

Podstawowe pryncypia transformacji ustrojowej były i musiały być wspólne (liberalizacja cen i prowadzenia działalności gospodarczej, stabilizacja makroekonomiczna, prywatyzacja, liberalizacja i geograficzna reorientacja handlu zagranicznego, nowe prawo gospodarcze i instytucje rynkowe, pomoc socjalna). Ale kilka różnic spowodowało inny przebieg transformacji. W Polsce sektor prywatny był na początku większy lub nawet dużo większy niż w innych krajach. W porównaniu z byłym ZSRR stopień militaryzacji gospodarki był dużo mniejszy. Po-





nadto na szczeblu przedsiębiorstw istniały rady pracownicze, które od razu mogły przejąć niektóre funkcje rad nadzorczych wobec zarządów. W porównaniu z krajami byłego ZSRR dwie dalsze różnice były w debacie publicznej rzadko akcentowane: w Polsce była dużo bardziej powolna i bardziej metodyczna prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych oraz, w relacji do PKB, znacznie większe były transfery socjalne. Obie te różnice będą przedmiotem bliższej analizy przez członków panelu. Ponadto wysoka wiarygodność „Planu Balcerowicza” spowodowała, że w Polsce nie było zjawiska „capital flight”, które miało miejsce na dużą skalę i przez wiele lat w krajach byłego ZSRR. Ale może tym, co odróżnia Polskę najbardziej od innych krajów, także takich jak Węgry czy Czechy i Słowacja, był niezwykle szybki rozwój nowego sektora prywatnego zaraz po rozpoczęciu transformacji. Dzięki temu prywatyzacja gospodarki mogła przebiegać szybko.

4. Kwestie budzące emocjonalne spory w debacie publicznej na temat gospodarczej transformacji

Rocznicowa okazja skłania do refleksji na temat zasadności ocen szczególnie krytycznych dotyczących transformacji. Spośród wielu takich ocen, warte odnotowania są przede wszystkim następujące :

- a. prywatyzacji towarzyszyły często „przekręty”, głównie na korzyść ludzi dawnej nomenklatury,
- b. początkowa tzw. terapia szokowa to naprawdę „szok bez terapii”,
- c. polityka gospodarcza całego 20-lecia była nadmiernie liberalna, niedostatecznie solidarna.
- d. silne spowolnienie gospodarcze w przemyśle i budownictwie, recesja w latach 2001-2002, nie było konieczne.

Teza (a) ignoruje fakt, że duże prywatyzacje w Polsce były całkiem przejrzyste, bo miały miejsce albo poprzez giełdę, albo poprzez przetarg i sprzedaż inwestorom branżowym, zwykle zagranicznym. Ponadto sektor państwowy kurczył się początko głównie poprzez ograniczanie zatrudnienia i produkcji, a nie prywatyzację całych przedsiębiorstw. W Polsce może bardziej niż gdzie indziej miała miejsce tzw. asset privatization, tj. wyprzedaż lub wynajem zbędnych elementów kapitału trwałego (maszyny, sprzęt transportowy, hale). Tego typu prywatyzacja była wszak jedną z ważnych dźwigni rozwoju nowych przed-





siębiorstw prywatnych.

Teza (b) sugeruje, że podobnie jak w Chinach lub Wietnamie była jakoby możliwa stopniowa liberalizacja cen. Stopniowe zmniejszanie subsydiowania przedsiębiorstw i gospodarstw domowych było możliwe, ale czy byłoby istotnie korzystne? Czy politycy wytrwaliby w takim rozciągniętym na lata zmniejszaniu? Teza (b) sugeruje także, że polityka fiskalna i monetarna były nazbyt restrykcyjne. Tymczasem w rzeczywistości stopa inflacji była obniżana tak stopniowo, że początkowy cel 1% miesięcznie został osiągnięty dopiero po 10-ciu latach. Nadwyżka budżetowa była duża tylko w pierwszej połowie 1990 r. W latach 1991-92 mieliśmy znów powrót dużych deficytów budżetowych i duży wzrost długu publicznego.

Teza (c) natrafia także na problemy od strony faktów. Podstawowym z nich to wyjątkowo wysoka relacja emerytur do płac w całym 20-leciu, szczególnie w pierwszych latach tego okresu, oraz bardzo duża ilość emerytów i rencistów. Polska w okresie transformacji wprowadziła na dużą skalę tzw. emerytury przedwczesne, emerytury rolnicze i renty chorobowe (tzw. 3-ciej kategorii). Ponadto w praktyce utrzymany został niski wiek emerytalny.

Teza (d) związana jest z faktem, że w latach 2000-2002 nie było żadnych szoków zewnętrznych, recesja była głównie efektem polityki kursowej rządu (zgoda na kurs płynny w marcu 2000 r., połączona z dużą nadwyżką na rachunku kapitałowym z racji wyjątkowo dużych dochodów z prywatyzacji w r. 2000, doprowadziła do dużej aprecjacji kursu złotego wobec euro) oraz monetarnej NBP (wyjątkowo wysokie stopy procentowe podtrzymały dopływ kapitału portfelowego i wzmocniły aprecjację złotego). Ewidentnie bardzo restrykcyjna polityka kursowa-monetarna spowodowała załamanie popytu wewnętrznego (silna aprecjacja złotego obniżyła mocno zyski, co spowodowało spadek inwestycji), co z kolei doprowadziło do gwałtownego wzrostu stopy bezrobocia i silnego wzrostu deficytu sektora finansów publicznych. Spadła też stopa inflacji, szybciej i bardziej niż chciała tego sama RPP. Ta polityka kursowo-monetarna rządu i RPP czeka ciągle na wyjaśnienie i krytyczną ocenę.

Poruszone powyżej kwestie znajdują odzwierciedlenie w pracach panelu.

III





3 Czerwca 2009 r.

5. Nadrabianie zaległości rozwojowych: dlaczego powolne?

Przeciętne tempo wzrostu PKB około 4-4,5% nie jest specjalnie wysokie w porównaniu z tempem, jakie miało szereg krajów w Azji Południowo-Wschodniej w latach 1950-2000, czy np. Irlandia w Europie w latach 1990-tych. Kilka rządów w Polsce (Plan Kołodki w połowie lat 80-tych, Plan Balcerowicza II w r. 1998-1999, Tuska w r. 2007-2008) formułowało jako swój cel strategiczny podniesienie długofalowego tempa wzrostu PKB do poziomu około 6%. Realizacja tego celu wymagała znacznego podniesienia stopnia aktywności zawodowej Polaków, niższego teraz od średniej w UE o około 10 pp., oraz podniesienia stopy inwestycji też o około 10 pp, z niskiego poziomu około 20% do poziomu około 30% PKB. Ekonomisci mniej więcej wiedzą, jaka polityka gospodarcza (socjalna, podatkowa, w kwestii euro) jest potrzebna, aby takie zmiany tych dwóch kluczowych parametrów osiągnąć. Czynnikiem, które dotąd uniemożliwiały przyjęcie takiej przyspieszającej wzrost polityki gospodarczej jest poświęcona jedna z prac panelu ekonomicznego.







3 Czerwca 2009 r.

PRZEWODNICZĄCY:



Stanisław Gomulka: (ur. w 1940 r.) wykształcony w Polsce (magisterium z fizyki i doktorat z ekonomii na Uniwersytecie Warszawskim), pracownik Wydziału Ekonomii London School of Economics w latach 1970-2005. Był wykładowcą w wielu instytucjach akademickich, w tym na uniwersytetach Columbia, Harvard, Pennsylvania oraz Stanford w Stanach Zjednoczonych, w holenderskim Institute for Advanced Studies in Social Sciences and Humanities w Wassenaar, Central European University w Budapeszcie i College of Europe w Warszawie. Większość jego badań i działalności dydaktycznej obejmuje dziedziny wzrostu gospodarczego, makroekonomii, ekonomii okresu ustrojowej transformacji i porównawczych systemów ekonomicznych. Jego publikacje książkowe obejmują m. in. : *Inventive Activity, Diffusion and the Stages of Economic Growth* (Aarhus University, 1971), *Growth, Innovation and Reform in Eastern Europe* (The University of Wisconsin Press, 1986), *The Theory of Technological Change and Economic Growth* (Routledge, 1990) oraz, jako współautor i współredaktor, *Economic Reforms in the Socialist World* (Macmillan, 1989), *Polish Paradoxes* (Routledge, 1990) oraz *Emerging from Communism, Lessons from Russia, China, and Eastern Europe* (MIT, 1998). Jego prace artykułowe ukazały się w takich pismach jak *Journal of Economic Theory*, *Review of Economic Studies*, *European Economic Review*, *Economica*, *American Economic Review*, *Economic Journal* i *Journal of Comparative Economics*. Najnowsze publikacje obejmują *Growth versus Securi-*





ty Choice and the Generational Difference in Preferences oraz The Sources and Mechanisms of Global Economic Growth.

W latach osiemdziesiątych Stanisław Gomułka był konsultantem Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), OECD oraz Komisji Europejskiej. W roku 1989 został doradcą polskiego rządu oraz członkiem zespołu odpowiedzialnego za opracowanie planów i programów reform w Polsce podczas kluczowej fazy transformacji. W latach 1989-1990 oraz 1998-2002 pełnił rolę doradcy kolejnych ministrów finansów RP, a w latach 1995-98 był doradcą Prezesa Narodowego Banku Polskiego. W latach 1989-95 był również oficjalnym negocjatorem Polski z MFW w sprawach wszystkich programów makroekonomicznych, a w latach 1990-1992 negocjował z Klubem Paryskim i Londyńskim w kwestii redukcji polskiego zadłużenia. Pod koniec roku 1991 doradzał również Jegorowi Gajdarowi oraz jego zespołowi w sprawie reform w Rosji.

Od lipca 2002 do stycznia 2007 Stanisław Gomułka był głównym ekonomistą Grupy PZU w Polsce. W okresie od stycznia do kwietnia 2008 pełnił w rządzie Donalda Tuska funkcję podsekretnarza stanu w Ministerstwie Finansów, a od stycznia 2008 jest głównym ekonomistą Business Centre Club, jednej z organizacji przedsiębiorców w Polsce.

Stanisław Gomułka posiada wpis w Who's Who in Economics (drugie wydanie, 1986 oraz trzecie wydanie, 1999), które jest biograficznym słownikiem największych (najczęściej cytowanych, żyjących i nieżyjących) ekonomistów świata.





3 Czerwca 2009 r.

UCZESTNICY:

Witold Gadomski: (ur. w 1953 r.) polski dziennikarz, publicysta „Gazety Wyborczej”, poseł na Sejm I kadencji.

Ukończył w 1977 studia w Instytucie Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 80. współpracował z pismami opozycyjnymi, był m.in. redaktorem miesięcznika „Niepodległość” i dziennikarzem tygodnika „Ład”. W pierwszej połowie lat 90. pracował w tygodnikach „Cash” i „Gazeta Bankowa” oraz dzienniku „Nowa Europa”.

Należał do założycieli Kongresu Liberalno-Demokratycznego, był współautorem programu gospodarczego tej partii. Z jej listy sprawował mandat posła na Sejm I kadencji. Po porażce tego ugrupowania w 1993 wycofał się z działalności partyjnej.

Od 1997 publikuje w „Gazecie Wyborczej”, zajmuje się tematyką gospodarczą.

Autor książki Leszek Balcerowicz (2006), będącej biografią byłego wicepremiera i ministra finansów. W 2000 został laureatem Nagrody Kisiela. Żonaty, ojciec trzech córek.





III

Ryszard Bugaj: (ur. w 1944 r.) absolwent Wydziału Ekonomiki Produkcji SGPiS oraz Wydziału Ekonomii Politycznej UW (1971).

1963-1964 robotnik Zakładów Mechanizacji Budownictwa, od 1965 studiował ekonomię polityczną na UW, w 1967 za działalność opozycyjną usunięty z ZMS, w 1968 relegowany z uczelni za udział w protestach studenckich w marcu 1968. Pracował w Zjednoczeniach: Przemysłu Muzycznego i Stolarki Budowlanej. Od 1970 pracownik Instytutu Budownictwa, od 1973 Instytutu Planowania i Komisji Planowania, od 1982 Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN. W 1989 obronił pracę doktorską. W 1976 związał się ze środowiskiem KOR, nast. KSS „KOR”, publikował w „Biuletynie Informacyjnym”.

W „S” od IX 1980, w 1981 delegat na WZD Regionu Mazowsze, członek ZR, zastępca kierownika OPS-Z przy KKP, reprezentant KKP w rządowej Komisji ds. Reformy Gospodarczej. 13 XII 1981 internowany w Ośr. Odosobnienia Warszawa-Białołęka i Jaworze. Po zwolnieniu współpracownik podziemnych struktur „S”, publikował w prasie niezależnej i „Tygodniku Powszechnym”; współwydawca pisma „21”. Współzałożyciel Stowarzyszenia Reforma i Demokracja, doradca KKW i Lecha Wałęsy.

1988-1990 w KO przy Lechu Wałęsie. Uczestnik obrad Okrągłego Stołu w zespole ds. gospodarki i polityki społecznej, a także współprzewodniczący grupy roboczej ds. samorządu i form własności. 1989-1997 poseł na Sejm. W 1990 współzałożyciel i przewodniczący Rady Stowarzyszenia Solidarność Pracy, 1992-1998 członek-założyciel Unii Pracy, 1993-1997 jej przewodniczący. Przewodniczący Stowarzyszenia Studiów i Inicjatyw Społecznych. Niezależny publicysta.





3 Czerwca 2009 r.



Marek Wierzbowski: profesor zwyczajny Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego, były kierownik Zakładu Prawa Publicznego Gospodarczego i Bankowego. Były prorektor Uniwersytetu Warszawskiego, visiting professor na wydziałach prawa pięciu uniwersytetów amerykańskich (przez okres co najmniej jednego semestru).

Członek Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułu Naukowego i Rady Zamówień Publicznych. Były członek kolegium NIK, były doradca Ministra Przekształceń Własnościowych, Ministra Skarbu Państwa i Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Wiceprzewodniczący (uprzednio przewodniczący przez dwie kadencje) Rady Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie. Członek Rady Nadzorczej BRE Banku S.A. oraz kilku rad nadzorczych innych spółek akcyjnych, Prezes Sądu Izby Domów Maklerskich. Były wiceprzewodniczący Sądu Arbitrażowego przy Krajowej Izbie Gospodarczej.

Radca prawny z długoletnią praktyką, kierujący Kancelarią Prof. Marek Wierzbowski Radcowie Prawni Spółka Partnerska Były partner Weil Gotshal & Manges, a następnie Linklaters, będący senior partnerem biur warszawskich tych międzynarodowych kancelarii prawnych.

Współautor i redaktor podręczników „Prawo gospodarcze”, „Prawo administracyjne”, „Postępowanie administracyjne”.





III

Barbara Błaszczak: profesor ekonomii, specjalizuje się w problematyce prywatyzacji, nadzoru korporacyjnego, deregulacji sektora państwowego i szeroko pojętej problematyce transformacji systemowej. Koordynowała liczne projekty międzynarodowe, w tym, m.in. porównawcze studia badawcze dotyczące prywatyzacji i restrukturyzacji w Europie Środkowo – Wschodniej. Współzałożycielka i wieloletni prezes CASE Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych w Warszawie, a obecnie wiceprzewodnicząca Rady Fundacji CASE. Była doradcą polskiego rządu i Sejmu w okresie zmian systemowych 1989 - 1990 oraz wiceprzewodnicząca Rady Przekształceń Własnościowych przy Prezesie Rady Ministrów (1991 - 1996). Pracownik naukowy Instytutu Ekonomii PAN (od 1983 r.), wykładowca w Wyższej Szkole Biznesu – National Louis University w Nowym Sączu (od 2003r.) Jest autorką lub współautorką ok. 150 publikacji, dotyczących przede wszystkim prywatyzacji i innych reform systemowych.





3 Czerwca 2009 r.



Witold M. Orłowski: (ur. w 1962 r.) specjalizuje się w problematyce transformacji gospodarczej i integracji europejskiej krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Był doradcą ekonomicznym Prezydenta RP. Jest dyrektorem Szkoły Biznesu Politechniki Warszawskiej i współzałożycielem Niezależnego Ośrodka Badań Ekonomicznych NOBE, oraz głównym doradcą ekonomicznym PricewaterhouseCoopers Polska.

Studiował na Uniwersytecie Łódzkim i Uniwersytecie Harvarda. W latach 1993-97 pracował w Banku Światowym. W latach 2001-2005 był szefem zespołu doradców ekonomicznych Prezydenta RP. W przeszłości również doradcą Głównego Negocjatora członkostwa Polski w Unii Europejskiej, członkiem Rady Makroekonomicznej Ministra Finansów, doradcą wielu organizacji krajowych i międzynarodowych. Napisał 6 książek i 140 innych publikacji naukowych.





III

Mirosław Gronicki: (ur. w 1950 r.) polski ekonomista, minister finansów w rządzie Marka Belki.

W 1972 ukończył studia ekonomiczne na Wydziale Ekonomiki Transportu Uniwersytetu Gdańskiego. W 1977 uzyskał stopień doktora nauk ekonomicznych na tej uczelni. Od 1987 do 1993 był zatrudniony w zagranicznych instytucjach naukowych, m.in. na Uniwersytecie Pensylwania w Filadelfii, Uniwersytecie Karola w Pradze oraz w ICE-SAD w Kitakyushu. Pracował w organizacjach międzynarodowych, tj. Bank Światowy, ONZ i UE, zajmował się również consultingiem.

Po powrocie do Polski do 1998 był makroekonomistą w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową w Gdańsku. W 1999 został współpracownikiem Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych. W fundacji CASE kierował kilkoma projektami badawczymi dotyczącymi analizy makroekonomicznej oraz prognoz gospodarczych dla Polski, Ukrainy, Gruzji i Kirgistanu. Był doradcą rządów Bułgarii, Turkmenistanu i Słowacji. Jest autorem i współautorem licznych publikacji, w tym kilku książek.

W latach 2000-2004 pełnił funkcję głównego ekonomisty Banku Millennium S.A. Od 21 lipca 2004 do 31 października 2005 sprawował urząd ministra finansów w drugim rządzie Marka Belki.







WYSTĄPIENIA (tezy do dyskusji)







Witold Gadomski

Słabe, represyjne państwo polskie – skutek historii, czy zahamowania reform?

1. W polskiej historii nie istnieje wzór dobrego i sprawnego państwa prawa, do którego mogłyby nawiązywać ośrodki władzy i kształtowania opinii publicznej. Funkcjonuje natomiast kilka wzorców negatywnych.
 - a. Państwo nadrzędne wobec obywateli – wszechwładza i samowola urzędników
 - b. Państwo okupacyjne – obywatele traktują państwo jako instytucję wroga
 - c. Państwo jako instytucja tworząca naród, realizująca cele, którym jednostka powinna się podporządkować – nadrzędność interesów państwa (narodu) nad interesami jednostki
 - d. Państwo onipotenne – prowadzące aktywną politykę gospodarczą, społeczną – państwo zastępuje aktywność obywateli i przedsiębiorców.
2. Łatwiej zdobywać poparcie tym ugrupowaniom, które akcentują potrzebę państwa dużego i aktywnego. Ugrupowania dążące do ograniczenia funkcji państwa, przekazania ich obywatelom i prywatnym firmom, są atakowane za „skrajny liberalizm” i nie mogą liczyć na szersze poparcie wyborców.
3. Mimo, że państwo źle radzi sobie w pewnych obszarach, nie rodzi to refleksji odnoszącej się do potrzeby wyeliminowania państwa z zarządzania tym obszarem. Przykładem jest debata o reformie służby zdrowia. Obecnie państwo nie zapewnia obywatelom poziomu usług medycznych adekwatnego do oczekiwań obywateli i poziomu rozwoju Polski. A mimo to próby podważenia mitu o konieczności utrzymania państwowych gwarancji dla systemu opieki medycznej wywołują ostre protesty.





4. Problemy jakości państwa (dobre procedury, silne instytucje kontrolujące i równoważące władzę wykonawczą, stabilny korpus służby cywilnej) nie są pierwszoplanowym tematem debaty publicznej. Nie ma presji wyborców na budowę instytucji sprawnego państwa. W efekcie obywatele krytykują państwo za niską sprawność, wysuwają wobec państwa roszczenia niemożliwe do spełnienia, lecz nie żądają reformy państwa.
5. Zasadnicza część reform została przeprowadzona na początku lat 90. Koncentrowała się na sprawach gospodarczych, a nie na naprawie państwa. Paradoksalnie więc, mimo rewolucyjnej zmiany ustroju politycznego, przekształcenia w sferze gospodarki były znacznie szybsze i spektakularne niż przekształcenia struktur państwa.
6. W ciągu ostatnich 20 lat niemal wszystkie rządy działały pod presją wydarzeń bieżących: stabilizacji gospodarki, walki z inflacją, recesją, kryzysem finansowym. Tylko jeden rząd działał przez pełną kadencję parlamentarną. Reformy państwa przynoszą efekty w długim okresie i nie są spektakularne. Dlatego nie były uznawane za priorytet.
7. W ciągu 20 lat udało się w Polsce stworzyć kilka dobrze działających instytucji. Związane były i są głównie z rynkiem: NBP, nadzór nad rynkami finansowymi. Można postawić tezę: udały się te instytucje, które wymagają specyficznych kompetencji, których nie posiadają politycy: np. RPP, a nie KRRiT.
8. Brak szacunku dla instytucji, które się sprawdziły. Przykładem są gry polityczne wokół NBP, nowelizacja ustawy o KRRiT za rządów PiS, próby zmniejszenia roli Trybunału Konstytucyjnego. Wszystko to świadczy o tym, że nie można liczyć na trwały postęp w procesie naprawy państwa.
9. Połowicznie udana reforma samorządowa: powstanie samorządu gminnego w roku 1990 i samorządowo-rządowych województw w roku 1998. Reformy samorządowe były jednak niekonsekwentne. Nie spowodowały odchudzenia i potanienia państwa. Przeciwnie, po reformie wzrosła łączna liczba urzędników państwowych i samorządowych.
 - a. Słabość finansowa gmin, wynikiem szczupłości autonomicznych źródeł finansowania gminy, zwłaszcza braku podatku katastralnego.





- b. Brak alternatywnych elit samorządowych wynikiem małej aktywności społeczeństw lokalnych.
- 10. Pozytywny wpływ na jakość polskiego państwa ma obecność w Unii Europejskiej.
 - a. Wprowadzone zostały przepisy i procedury unijne.
 - b. Kontrola ze strony Unii Europejskiej eliminuje skrajne przypadki nieudolności lub korupcji państwa (zdolność pozyskania funduszy unijnych jest zależna od jakości państwa).
 - c. Instytucje europejskie są czasami ostatnią instancją odwoławczą – Polska jest częstym klientem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.
 - d. Presja ze strony Unii Europejskiej, choć pozytywna dla jakości państwa, nie może zastąpić niezbędnych reform, których państwo wymaga. Nacisk Unii eliminuje nadużycia skrajne, ale nie wymusza nieustannej poprawy efektywności administracji.
 - e. Niektóre formalne procedury wymagane przez Unię (np. przetargi, związane z zamówieniami publicznymi) działają w Polsce znacznie gorzej niż w innych krajach europejskich.
- 11. Od połowy lat 90. trwa w Polsce proces „podboju państwa” przez ugrupowania polityczne, mające wpływ na władze, na poziomie centralnym lub samorządowym. Sprzyja temu brak wzorców i tradycji dobrze funkcjonującego państwa, brak nacisku obywateli na reformy usprawniające działanie państwa i zbyt duży obszar spraw, pozostających w gestii państwa.
- 12. Zawłaszczanie państwa jest powodem niechęci ugrupowań politycznych do naprawy instytucji państwowych. Każda nowa ekipa rządowa zapowiada odpolitycznienie wielu obszarów (spółki skarbu państwa, agencje rządowe), lecz w rzeczywistości następuje proces odwrotny.
- 13. Skrajnym przykładem zjawiska „podboju państwa” są zmiany ustawy o służbie cywilnej, mające na celu wyeliminowanie urzędników, mianowanych przez rząd poprzedni.
- 14. Zatrzymanie prywatyzacji, a w niektórych przypadkach renacjonalizacja sprawia, że państwo i gospodarka są mocno splecione, a stanowiska gospodarcze obsadzone według przynależności partyjnej.
- 15. Przykładem niskiej sprawności państwa jest szeroko rozumiany





3 Czerwca 2009 r.

obszar sprawiedliwości. Wprawdzie w ostatnich latach nastąpiła niewielka poprawa efektywności sądów, ale jednocześnie wymiar sprawiedliwości został upolityczniony i używany w walce politycznej.

16. Niska efektywność państwa i niska jakość usług dostarczanych przez państwo ogranicza wzrost gospodarczy w Polsce i poziom załoności obywateli.
 - a. Polska jest na odległym miejscu w rankingach Banku Światowego, oceniających przyjazność otoczenia biznesowego.
 - b. Słabe państwo przestało reformować gospodarkę (przykładem jest upadek stoczni, LOT, narastające kłopoty górnictwa węglowego i energetyki).
 - c. Słabość państwa jest główną przyczyną niedorozwoju infrastruktury. Partnerstwo publiczno-prywatne, dzięki któremu można byłoby budować znacznie więcej obiektów wymaga sprawnego państwa.
 - d. Niska jakość usług publicznych sprawia, że obywatele muszą je kupować na rynku, wcześniej płacąc za nie w postaci podatków. Skrajnym przykładem jest działanie firm ochroniarskich, zatrudniających znacznie więcej pracowników niż policja.
17. Państwo wymaga reform, które:
 - a. poprawią jego efektywność,
 - b. poprawią jakość usług publicznych, opłacanych z podatków,
 - c. pozwolą na ustabilizowanie i stałą poprawę jakości korpusu służby cywilnej,
 - d. zmniejszą koszty biurokracji – zmniejszą liczbę urzędników, poprawią ich jakość i stworzą bardziej czytelne ścieżki awansu,
 - e. usuną zbędne biurokratyczne przepisy, pogarszające jakość życia obywateli,
 - f. stworzą lub umocnią niezależne instytucje regulacyjne.
18. Taka reforma wymaga politycznego porozumienia wielu partii oraz silnego wsparcia opinii publicznej.





Ryszard Bugaj

Gospodarcze i pozagospodarcze uwarunkowania polskiej transformacji

1. Początek przemian w gospodarce zbiegł się z wielkim przełomem politycznym. Akuszerem tego przełomu był – choć nietypowy, ale jednak – związek zawodowy. Można było oczekiwać, że będzie on „nadzorcą” polityki gospodarczej po wyborach i będzie egzekwował (także w krótkim okresie) interesy pracownicze. To założenie legło u podstaw porozumienia Okrągłego Stołu w kwestiach gospodarczych. Porozumienie wyznaczało ewolucyjną drogę przemian i opisywało ład docelowy jako model kapitalizmu o charakterze socjalno-etatystycznym.
2. Po wyborach czerwcowych, podczas których całkowitą porażkę poniosły ugrupowania PRL-skie, nastąpiło rozluźnienie politycznych uwarunkowań. Jednocześnie w środowiskach postkomunistycznych – składających się z ludzi bez ideowych przekonań i nastawionych na osobiste kariery – zwyciężyła chęć poparcia radykalnych przekształceń. Oczekiwali (i słusznie) profitów osobistych a także politycznego parasola ochronnego.
3. Do uwarunkowań programu transformacji zaliczyć też trzeba dwie inne ważne okoliczności skłaniające do jego radykalizacji. Zagranica uważała, że Polska powinna zrealizować klasyczny program dostosowawczy typu MFW (co musiało prowadzić do stabilizacji makroekonomicznej poprzez szok) i od tego zależał jej stosunek do Polski. W kraju decyzje rządu Rakowskiego o „urynkowaniu żywności” wprowadziły gospodarkę na ścieżkę hiperinflacji. Także ta okoliczność przemawiała za „szokową terapią”.
4. „Plan Balcerowicza” był radykalny, ale nie całkowicie skrajny. Nie podjęto natychmiastowej i zmasowanej prywatyzacji, a zabezpieczenia socjalne zostały rozbudowane (stosunkowo hojne zasił-





ki dla bezrobotnych, ułatwione przechodzenie na rentę i emeryturę). Realizacja programu początkowo znalazła się w impasie: bezrobocie było znacznie większe od przewidywanego, natomiast PKB spadł w skali nieporównanie większej niż się spodziewano. Co najważniejsze, nie udało się „zdmuchnąć inflacji”. Radykalnie spadło polityczne przyzwolenie dla rządu. Władze zdecydowały się na ustępstwa: złagodzone obciążenia popiwkowe, przeprowadzono restrukturyzację finansową przedsiębiorstw, a przede wszystkim zrezygnowano z prób dostosowania wydatków do niskich dochodów budżetu (w 1991 roku deficyt został sfinansowany „beziprocentowym kredytem NBP”, czyli dzięki emisji pieniądza). Prawdopodobnie w równej mierze zarówno twarda reforma jak i złagodzenie jej radykalizmu w ostatniej fazie zaowocowały w 1992 r. ponownym wzrostem produkcji, która potem – choć w zmiennym tempie – systematycznie rosła. Wielkie znaczenie miały korzystne generalnie uwarunkowania płynące z rynków światowych. Wszystko to pozwoliło na osłabienie społecznego sprzeciwu. Bardzo wielu ludzi uzyskało rozsądną szansę na osobisty sukces. Natomiast klasa polityczna okazała się niezdolna do wygenerowania alternatywy dla polityki sprzyjającej ewolucji w kierunku ładu kapitalizmu wolnorynkowego.

5. Na progu przekształceń (na przełomie roku 1989 i 1990) istniała oczywiście potencjalna intelektualna alternatywa dla realizowanego programu przemian. Jednak nie była to alternatywa, która mogłaby zyskać odpowiednio długotrwałe wsparcie polityczne. Wobec radykalizmu czasu przemian i wobec nieuchronności pewnych kosztów społecznych, zwolennicy kroków radykalnych mogli z łatwością uzyskać poparcie przekonując, że działania dalej idące pozwolą osiągnąć większy sukces. W tym sensie „plan Balcerowicza” nie miał rzeczywistej alternatywy.
6. Alternatywa – niestety mętna – pojawiła się dopiero w ostatnich latach, gdy rozprzestrzeniło się przekonanie, że ogromna większość klasy politycznej ma autonomiczne interesy, odrębne od interesów „zwykłych ludzi”. Pojawiła się kontestacja obozu liberałów i postkomunistów. Jednak trudno się spodziewać, że kontestatorzy doprowadzą do zmiany ukształtowanego w ciągu blisko





20 lat ładu ustrojowego. Na przeszkodzie stoi z jednej strony intelektualna słabość kontestatorów, a z drugiej siła interesów grup zakorzenionych w ukształtowanym wcześniej systemie. Ta prognoza może jednak okazać się nietrafna, jeżeli kryzys w Polsce znacząco przybierze na sile.







Marek Wierzbowski

Zagadnienia prawne ustroju gospodarczego Polski w świetle dorobku 20-lecia RP i perspektyw rozwoju gospodarczego

W ciągu ostatnich 20 lat zmiany prawa dotyczącego działalności gospodarczej wynikały przede wszystkim z dwóch przyczyn, ściśle ze sobą związanych:

1. Prywatyzacji gospodarki i rozdzielenia funkcji właścicielskich od funkcji regulacyjnych państwa;
2. Przystąpienia Polski do UE, co wymagało recepcji prawa unijnego.

W tym okresie zasadniczej zmianie uległa cała niemal regulacja prawna dotycząca życia gospodarczego. Niestety, oprócz ogromu pozytywnych zmian, ujawniły się też pewne zjawiska, które oceniam krytycznie. I tak:

1. Nakładanie na istniejące ograniczenia administracyjne nowych ograniczeń wynikających z prawa unijnego. W ten sposób nowe przepisy polskie są często bardziej restrykcyjne od regulacji unijnych.
2. Emancypacja niektórych organów wyposażonych w uprawnienia regulacyjne wobec przedsiębiorców; w skutek powołania nowych organów regulacyjnych nastąpiło przesunięcie możliwości oddziaływania na przedsiębiorców ze sfery rządowej na organy regulacyjne, często w sferze decyzyjnej niezależne od Rządu.

Odnosząc się do tych dwóch sfer zagadnień można zaobserwować, że:

W sferze rozrostu regulacji prawnej:

1. Dochodzi nie tyle do wymiany rozwiązań polskich na unijne co do rozszerzania regulacji o regulacje unijne. Przykładem może być wzrost regulacji rynku kapitałowego.





2. Rozszerzeniu uległa sfera obowiązków przedsiębiorców. Jednocześnie przyznano organom administracji rozległe uprawnienia o charakterze represyjnym wobec przedsiębiorców oraz ograniczono uprawnienia procesowe przedsiębiorców. Cechą przepisów regulujących działalność gospodarczą w różnych dziedzinach jest obszerne wprowadzanie przepisów proceduralnych wyłączających w większym czy mniejszym stopniu stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego i ograniczających uprawnienia procesowe podmiotów gospodarczych.
3. Wprowadzono np. tzw. postępowanie wyjaśniające, które jest postępowaniem, w którym organ zbiera materiał dowodowy, a strona pozbawiona jest jakichkolwiek praw, jakie daje jej kpa. Z drugiej strony w tym postępowaniu przedsiębiorca ma rozległe, zagrożone ostrymi sankcjami obowiązki.
4. Odrębnym zagadnieniem jest rozszerzanie możliwości nakładania przez organy administracji surowych kar pieniężnych na przedsiębiorców i osoby fizyczne, często bez uwzględniania elementu winy.

W sferze działania organów regulacyjnych:

1. Powołano szereg organów regulacyjnych, poddanych bardzo ograniczonemu nadzorowi ze strony Rządu, umożliwiając im daleko idące oddziaływanie, bądź na pewne sektory gospodarki (np. rynki finansowe, energetykę, telekomunikację, kolej) bądź na całość gospodarki, jak to ma miejsce w przypadku Prezesa UOKiK.
2. Przepisy unijne wymagając powołania takich organów nie wymagają ich niezależności od innych organów państwowych, a co najwyżej od podmiotów gospodarczych. Tymczasem np. Przewodniczący KNF ma większy stopień niezależności niż sędziowie Sądu Najwyższego.
3. Niezależność regulatorów jest szczególnie widoczna w sferze decyzyjnej. Organy te, działając w ramach uznania administracyjnego, mogą realizować różną politykę administracyjną, niekoniecznie wybierając politykę najkorzystniejszą z punktu widzenia interesu społecznego. Problem jest również z wyważeniem interesu społecznego i zasadnego interesu przedsiębiorcy.
4. W warunkach kryzysu gospodarczego potrzebne są zharmonizowane, zdecydowane akcje całego aparatu państwowego.





Barbara Błaszczyk

Bilans przekształceń własnościowych gospodarki polskiej a doświadczenia światowe

W ciągu minionego 20-lecia transformacji struktura własnościowa polskiej gospodarki zmieniła się dramatycznie na korzyść jej części prywatnej, choć trzeba zaznaczyć, że było to w większym stopniu zasługą szybko rozwijającego się nowo powstającego sektora prywatnego, niż prężności procesu prywatyzacji sektora państwowego. Jako argument możemy tu podać chociażby liczbę nowopowstałych podmiotów gospodarczych w sektorze prywatnym. W ciągu tych lat powstało ponad 250 tys. spółek handlowych, podobna liczba spółek cywilnych i ponad 2,7 miliona firm będących własnością osób fizycznych. Tym niemniej i po stronie „odgórnej” prywatyzacji możemy odnotować duże osiągnięcia. Sprywatyzowano około 70% dawniej państwowych podmiotów, co razem ze zmianami oddolnymi w tworzeniu przedsiębiorstw powoduje, że udział sektora publicznego w zatrudnieniu i tworzeniu PKB wynosi obecnie niewiele ponad 20%. Jednak sektor państwowy nadal dominuje w niektórych sekcjach gospodarki i branżach (takich jak górnictwo, zaopatrzenie w energię elektryczną, gaz i wodę, transport i komunikacja). Szczegółowa analiza pokazuje też, że podmiotów stanowiących potencjalny rezerwuuar dla prywatyzacji jest jeszcze 1,6 tys., a wśród nich ponad 1,1 tys. czynnych przedsiębiorstw i spółek z udziałem Skarbu Państwa. Jest to więc ciągle niebagatelna liczba, tym bardziej, jeśli zestawimy ją z niską liczebnością przedsiębiorstw, w których rozpoczęta była w poprzednich kilku latach prywatyzacja.

Ponadto w porównaniach międzynarodowych okazuje się, że udział sektora państwowego w polskiej gospodarce jest nadal bardzo wysoki, najbardziej zbliżony do państw afrykańskich, a daleki od krajów rozwiniętych i szybko rozwijających się (gdzie wynosi nie więcej niż 10%). Doświadczenia światowe, podsumowane między innymi przez OECD





3 Czerwca 2009 r.

i Bank Światowy dowodzą, że przedsiębiorstwa będące własnością państwa stanowią przeżytek, gdyż nigdzie nie udało się stworzyć dla nich dobrego modelu zarządzania i nadzoru. Jedynym wyjściem pozostaje więc prywatyzacja. Raport OECD wysuwa szereg wskazówek, jak osiągnąć sukces w prywatyzacji, między innymi podkreśla ważną rolę zrozumienia i akceptacji celów prywatyzacji w najwyższych kręgach władzy oraz doniosłe znaczenie przejrzystości samego procesu prywatyzacji i dobrej polityki informacyjnej jemu służącej. Prywatyzacja, jak wynika z tych raportów, przyniosła w wielu krajach poprawę efektywności przedsiębiorstw, wzrost konkurencji, obniżenie cen i odciążała państwo oraz finanse publiczne. Jednak jej przeprowadzenie zwykle napotykało na silne opory społeczne i polityczne, zwłaszcza tych grup, które z różnych przyczyn zainteresowane były (lub nadal są) konserwacją własności państwowej i przywilejów nabytych w ramach tej własności.

Podobnie działo się i dzieje w Polsce. Na tle innych środkowoeuropejskich krajów transformacji (np. Węgry, Czechy, Słowacja), czy krajów bałtyckich, prywatyzacja w Polsce była skuteczniej hamowana przez gospodarcze grupy interesu i ugrupowania polityczne jej niechętne, które w wielu okresach miały dominujący wpływ w parlamencie i były zdolne do jej całkowitego wstrzymywania lub zablokowania w sektorach proklamowanych jako strategiczne. Z przyczyn politycznych nastąpił też paraliż w stosunku do niektórych rozwiązań prawnych, które mogłyby ułatwić szybszą i bardziej zrozumiałą prywatyzację. Przykładem może tu być zablokowanie przez nieumiejące dojść do porozumienia siły polityczne kilkunastu kolejnych projektów ustaw regulujących zwrot majątków bezprawnie upaństwowionych w czasach realnego socjalizmu. Nadmierne upolitycznienie prywatyzacji i wręcz nadużywanie jej jako argumentu w walkach politycznych przyczyniło się do nieuzasadnionej deprecjacji jej znaczenia i roli, i demonizacji jej wad. Wokół prywatyzacji niesłusznie powstała atmosfera sugerująca powszechną w niej obecność afer i nadużyć, na tym tle rozwijały się lęki społeczne przed jej skutkami i obawy co do celowości.

W rezultacie, odgórne przekształcenia własnościowe w naszym kraju przebiegały się z dużym trudem i miały bardzo nierównomierny przebieg w czasie i w różnych sektorach. Nie udało się doprowadzić do prywatyzacji górnictwa i kolei, o co najmniej kilka lat opóźniona zosta-





ła prywatyzacja hutnictwa, energetyki, sektora paliwowego, cukrowniczego, spirytusowego, chemicznego, spowolniono też zmiany własnościowe w sektorze bankowym i ubezpieczeń, w transporcie i telekomunikacji. Skutkowało to wysokimi ekonomicznymi kosztami zaniechania, zarówno na poziomie przedsiębiorstw, jak i całej gospodarki, o czym raportowano we wcześniejszych badaniach. W latach 2005 – 2006 obserwowaliśmy zupełne wstrzymanie prywatyzacji. Obecnie powstał nowy program dokończenia prywatyzacji do 2011 roku. Jego realizacja może ułatwić napływ kapitału i podjęcie inwestycji w przedsiębiorstwach, które bardzo tego potrzebują. W opinii Autorki, nakazem chwili, mimo rozprzestrzeniającego się kryzysu gospodarczego i wynikających z niego trudności na rynkach kapitałowych, jest próba jak najpełniejszej realizacji tego programu. Warunkiem skuteczności takiego działania jest zaprzestanie politycznego blokowania prywatyzacji i przyjęcie bardziej rzeczowego wobec niej stanowiska przez główne siły polityczne kraju.







Witold M. Orłowski

Dlaczego w Polsce po roku 1989 nie powiodły się próby długotrwałego podniesienia tempa wzrostu gospodarczego oraz stopnia aktywności zawodowej obywateli?



1. Mimo wielu sukcesów i mimo osiągnięcia w latach 1989-2008 najwyższego tempa wzrostu spośród wszystkich transformujących się krajów EŚW, powszechne są oceny, że Polska mogła rozwijać się lepiej, zwłaszcza po roku 1991 (po zakończeniu transformacyjnej recesji).
2. Wzrost charakteryzował się silnymi wahaniami – okresami dobrych wyników i hurraoptymistycznych ocen, a następnie okresami silnego spowolnienia. Za oba spowolnienia (w latach 2001-02 i od roku 2008) częściowo odpowiadają czynniki zewnętrzne. Nie należy jednak uważać, że czynniki wewnętrzne nie odgrywały żadnej roli.
3. Warto zauważyć, że Polska nigdy nie zdołała w trwały sposób podnieść swojej stopy oszczędności. Oznaczało to konieczność opierania rozwoju w znacznej mierze na pożyczaniu kapitału z zagranicy – co czyni kraj bardziej wrażliwym na wahania światowe, a ponadto wystawia go na ryzyko destabilizacji, któremu trzeba się przeciwstawiać zaostreniem polityki gospodarczej i hamowaniem wzrostu.
4. Jednocześnie na bardzo niskim poziomie pozostawała aktywność ekonomiczna obywateli. Znaczne grupy społeczeństwa dobrowolnie wycofały się z rynku pracy, preferując życie z transferów społecznych, inni przenieśli się do szarej strefy, część wreszcie została wypchnięta przez brak kwalifikacji i mobilności. Fatalną rolę odgrywał w tym zakresie wadliwie skonstruowany system zabezpieczenia społecznego i opodatkowania, często premiujący bezczyn-





3 Czerwca 2009 r.

ność w stosunku do pracy. Brakowało także odpowiednich polityk w zakresie rynku pracy, kształcenia, premiowania przedsiębiorczości.

5. Mówiąc najkrócej, i w zakresie oszczędności, i aktywności zawodowej, winą za niedostateczny postęp można obciążać brak odpowiednich, zazwyczaj krótkookresowo niepopularnych, reform strukturalnych, na które po roku 1991 bardzo trudno było już się zdecydować elitom politycznym (mimo świadomości, że są niezbędne).
6. Jeśli kraj stosunkowo mało oszczędza (a więc gromadzi mało kapitału) i stosunkowo mało pracuje (a więc godzi się z niskim wykorzystaniem posiadanego kapitału ludzkiego) – czy trzeba dalej szukać odpowiedzi na to, dlaczego osiągnął w ciągu 20 lat gorsze wyniki, niż to było możliwe?





IV sesja

Nauka i Edukacja. Kultura i Wychowanie.

Konflikt kultur

Przewodniczący:

Michał Kleiber

Uczestnicy:

Michał Boni,

*Kapitał intelektualny Polski a nowe
przewagi konkurencyjne*

Stefan Jackowski,

Uniwersytety na rozdrożach

Maciej Żylicz,

Kulturotwórcza rola nauki

Tomasz Merta,

*Modernizacja a dziedzictwo – wyzwania,
szanse i bariery*

Kazimierz Michał Ujazdowski,

*Mecenat pełnowymiarowy. Bilans dwudziestolecia
i projekt polityki kulturalnej w trzeciej dekadzie*

IV





Michał Kleiber

Wprowadzenie

Niezlomne pragnienie wolności, determinacja w działaniu oraz sprzyjająca sytuacja międzynarodowa przyniosły nam 20 lat temu wyzuczekiwaną od półwiecza suwerenność. Od tego czasu w życiu naszego kraju wydarzyło się bardzo wiele, jednoznacznie potwierdzając słuszność dokonanego przez nas w dramatycznych okolicznościach wyboru sprzed 20 lat. Życie nie szczędziło nam jednak także najróżniejszych kłopotów – uczciwa i możliwie kompletna ocena ich przyczyn, często wymagająca odważnej powszechnej samokrytyki, ma wielkie znaczenie dla naszej przyszłości – i wciąż czeka na dokonanie. Wiemy dzisiaj dużo o wydarzeniach ostatniego dwudziestolecia – o dokonanych wyborach – często zasadnych, ale niekiedy pochopnych, o sporach i debatach – tych konstruktywnych i tych destrukcyjnych, o obszarach życia publicznego, w których udało się nam dokonać zasadniczych i pozytywnych przemian, ale też o tych dziedzinach, w których błędne działania bądź niemoc prognostyczna lub decyzyjna przekształciły się dzisiaj w poważne niebezpieczeństwa zagrażające kondycji państwa. Trafność dzisiejszej oceny przyczyn tych problemów stanowi niezbędną bazę do skutecznego stawienia im czoła.

Do kluczowych problemów stojących przed nami wielu z nas niejako automatycznie zaliczyłoby problematykę gospodarczą oraz międzynarodową. To te dziedziny wydają się głównie kształtować nasze codzienne emocje, obawy i nadzieje. Patrząc w nieco dalszą przyszłość nie sposób jednak wśród otaczających nas problemów i pytań domagających się mądrych odpowiedzi i gruntownych analiz nie uznać za kluczową także, a może przede wszystkim, problematykę edukacji, nauki i kultury. Dziedziny te tworzą bowiem razem ten szeroki sektor życia publicznego, którego ukształtowany dzisiaj charakter w znacznej mierze przesądzi o kondycji naszego kraju na wiele nadchodzących dziesięcio-

IV





leci – wręcz o jego sukcesie bądź porażce rozwojowej. Spróbujemy zasygnalizować choćby parę pytań dotyczących tego obszaru, na które uparczywie musimy dzisiaj szukać właściwych odpowiedzi.

- Jaki wpływ na przyszłość kraju ma dominujący dzisiaj w społeczeństwie system wartości i zachowań – i w jakim stopniu możemy ten system kształtować? Które z elementów naszej tradycji kulturowej i poczucia tożsamości narodowej dobrze służą rozwojowi kraju w warunkach globalnych wyzwań, a które są być może tylko nieracjonalnym ograniczeniem tempa tego rozwoju? Jak odbudowywać w Polsce łatwo widoczny deficyt kapitału społecznego? Wreszcie, czy skazani jesteśmy na życie w warunkach narastającej różnorodności kulturowej, i czy wywoływać to będzie częste konflikty społeczne?

Mimo silnie unifikujących sił globalizacji wydaje się niepodważalne, że dla zbudowania w Polsce efektywnego systemu społeczno-politycznego niezbędne jest dobre zrozumienie samych siebie i prawidłowe rozpoznanie kluczowych dla naszej przyszłości elementów tożsamości. Tylko na takiej bazie będziemy w stanie zbudować w kraju właściwy, szeroko akceptowany porządek instytucjonalno-regulacyjny. Takiego porządku na razie nie udało się nam stworzyć – jesteśmy krajem podzielonym na źle komunikujące się ze sobą środowiska, nie potrafiące się zrozumieć i ze sobą współpracować. Czy wyższy poziom świadomości w tym zakresie jest u nas w stanie zapobiec znanemu już z wielu krajów konfliktowi kultur?

Lepsze rozumienie własnego systemu wartości będzie także kluczem do naszej polityki zagranicznej – europejskiej i globalnej. Tylko na drodze takiej debaty możemy bowiem prawidłowo ustalić cele tej polityki. Ale taka refleksja to dopiero początek opisu problemu – jego druga, jeszcze trudniejsza część dotyczy sposobów wzmacniania najcenniejszych elementów naszej tożsamości, jej dalszego kształtowania we współczesnych warunkach, ale także eliminowania cech niekorzystnych dla przyszłości kraju. W tym kontekście bardzo ważny wydaje się być charakter mecenatu w polityce kulturalnej państwa oraz jego przełożenie na skuteczną politykę edukacyjną, zrozumienie kulturotwórczej roli współczesnych badań naukowych, szczególnie w zakresie hu-





manistyki i nauk społecznych czy problem wychowania obywatelskiego, o czym parę słów poniżej.

- Jak w warunkach powszechności edukacji zadbać o jej wysoki standard? Jakie kompetencje kluczowe powinni wynosić ze szkoły jej absolwenci, czego przede wszystkim powinna nauczać szkoła jutra?

Zapewne zgodzić się można bez trudu, że podstawowe wyzwania stojące przed reformą systemu edukacji to skuteczniejsze niż dotychczas wyrównywanie szans edukacyjnych, wdrożenie znacznie elastyczniejszego modelu kształcenia, lepiej dostosowanego do indywidualnych potrzeb i zdolności uczniów czy podniesienie rangi nauczania języków obcych. Wielkim wyzwaniem systemu edukacji jest nadanie tym hasłom wymiaru praktycznego. W Polsce za niezbędne do opanowania przez wszystkich uczniów kompetencje kluczowe uznano ostatnio umiejętności do: planowania i organizowania własnej (ustawicznej) edukacji, skutecznego porozumiewania się w różnych sytuacjach, efektywnego współdziałania w zespole, rozwiązywania problemów w twórczy sposób oraz sprawnego posługiwania się komputerem. Jeśli jednak weźmiemy pod uwagę fakt, że nakłady na jednego ucznia w Polsce są mniej więcej o połowę mniejsze od średniej krajów OECD, sposoby wydawania tych środków budzą wiele zastrzeżeń (np. wysoki koszt przesadnie dużej administracji oświatowej), status materialny i społeczny nauczyciela ciągle pozostaje bardzo niski, przez lata niedoceniane były relacje na linii nauczyciele – rodzice, a wieloletnie zaniedbania w zakresie nauczania języków obcych czy matematyki są olbrzymie, dostrzeżemy bez trudu piętrzące się kłopoty przy realizowaniu takiego ambitnego programu.

- Czy szeroko rozumiane relacje nauki i kultury są dzisiaj na poziomie odpowiadającym wymogom współczesności? Czy potrzebne jest być może zupełnie nowe spojrzenie na te związki?

Postępujący rozdział kultur, tradycyjnej humanistyki z jednej strony, a współczesnego świata nauk ścisłych i przyrodniczych, czy nawet ilościowych nauk społecznych z drugiej, jest zagrożeniem dla rozwoju naszej cywilizacji. Dominujący dzisiaj kanon kulturowy zbyt rzadko odwołuje się do empirii – więcej, często wręcz lekceważy osiągnięcia





nauki i posługując się własnym, hermetycznym żargonem zajmuje się w istocie samym sobą. W wielu opiniotwórczych kręgach towarzyskich nieznajomość twórczości tego czy owego, często bardzo średniej klasy pisarza jest niezmywalną hańbą – przyznanie się do nieumiejętności obsługiwanego laptopa lub demonstracja programowej niewiedzy co do istoty sporów we współczesnej biomedycynie spotykają się natomiast z uśmiechem pełnego zrozumienia. Przed wiekami bywało inaczej – szlachcic we Florencji XV wieku wiedział, że lekturze Dantego powinno towarzyszyć zainteresowanie ówczesną nauką i techniką. Leonardo był wielkim artystą, ale także wielkim uczonym i konstruktorem. Michał Anioł – być może jeszcze wspanialszym artystą i inżynierem. Dziś powinno być podobnie – nie można przecież w ogóle wypowiadać się o otaczającym nas świecie nie rozumiejąc choćby podstaw znaczenia takich pojęć jak biologia molekularna, inżynieria genetyczna, nanotechnologia, teoria chaosu, sztuczna inteligencja, systemy adaptacyjne, bioróżnorodność, logika rozmyta czy cyberprzestrzeń. Świadomość paradygmatu współczesnej nauki i jej osiągnięć jest dzisiaj w społeczeństwie, bardziej niż kiedykolwiek w przeszłości, istotnym elementem jego kultury. Nadanie temu stwierdzeniu praktycznego wymiaru jest jednym z wielkich zadań dojrzałej, prawdziwie proroczej polityki państwa.

- Czy mamy szansę na stanie się społeczeństwem wiedzy?

W obliczu wszystkich wyzwań współczesności pytania – co dalej, jak racjonalnie planować swój rozwój, na co przeznaczać największe środki, do jakich rozwiązań przekonywać i jak prowadzić debatę publiczną – wymagające odpowiedzi na bazie z reguły niekompletnych danych i stawiane zawsze w warunkach olbrzymiej niepewności, jawią się jako prawdziwe węzły gordyjskie. Wobec niezmierzonej złożoności tej problematyki i świadomości dalszego nieuchronnego narastania trudności uwierzmy w prawdę wielokrotnie już potwierdzoną – w warunkach globalizacji do pokonywania trudności najlepiej przystosowani są ci, którzy potrafią pozyskiwać, upowszechniać i skutecznie wykorzystywać w praktyce wiedzę. W dzisiejszych czasach postawienie na kreatywność działania, bazującą na wiedzy i jej innowacyjnym wykorzystywaniu, jest najlepszym sposobem budowy silnego państwa z gospo-





darką gwarantującą nam strategiczne bezpieczeństwo i stabilny rozwój. Do realizacji tego celu niezbędne jest inne spojrzenie na obszar szeroko rozumianej wiedzy, na który składają się dzisiaj edukacja na wszystkich poziomach, w tym kształcenie ustawiczne – prawie u nas nieistniejące, badania naukowe, system transferu wiedzy do praktyki, szacunek dla prawa własności intelektualnej, wsparcie dla innowacyjnych przedsiębiorstw, promocja sukcesów bazujących na innowacyjności czy polityka kulturalna wspierająca społeczną kreatywność.

Problematyka wiedzy i społecznej kreatywności ma bardzo szeroki kontekst. Jeśli dzisiaj posiadanie określonej wiedzy i umiejętność jej wykorzystywania jest kluczem do sukcesów indywidualnych twórców, innowacyjnych przedsiębiorstw i całych narodów, to naturalnym wyzwaniem jest wypracowanie zasad jej pozyskiwania, chronienia, rozpowszechniania i udostępniania w gospodarce wolnorynkowej. Nie bez powodu mówimy dzisiaj o społeczeństwach wiedzy – takich właśnie, które wierzą i udowadniają w praktyce, że wiedza jest zasadniczym czynnikiem rozwoju społecznego. Do realizacji tak zdefiniowanej misji cywilizacyjnej musimy odpowiedzieć sobie na wiele pytań. Dla przykładu: czy powinniśmy opowiadać się za otwartym modelem międzynarodowego rynku wiedzy (szerokie udostępnianie wiedzy pozyskiwanej z prowadzonych badań naukowych, ponoszenie kosztów kształcenia specjalistów nie zwracając uwagi na niepodejmowanie przez nich pracy w kraju, itp.), czy też może popierać działania zmierzające do ochrony własnego kapitału intelektualnego poprzez rozszerzanie zakresu ochrony patentowej, żądanie zwrotu kosztów studiów od osób planujących opuszczenie kraju i inne mechanizmy prawne o podobnej naturze? Nie mamy wątpliwości – sposoby udostępniania i ochrony posiadanej wiedzy są dzisiaj sednem subtelnych analiz korporacji, rządów, organizacji międzynarodowych – a sprawa nabierać będzie szybko jeszcze większego, wręcz kluczowego, dla naszej przyszłości znaczenia. Znalezienie odpowiedniej równowagi pomiędzy otwartym dostępem do pewnych rodzajów wiedzy ogólnej – co jest absolutnie niezbędne dla harmonijnego rozwoju cywilizacyjnego w zglobalizowanym społeczeństwie, a skutecznymi metodami ochrony posiadanej wiedzy umożliwiającą tworzenie innowacyjnych produktów i usług – co jest sednem rozwoju gospodarki rynkowej, jest bez wątpienia zasadniczym zadaniem





stojącym przed dzisiaj przed instytucjami powołanymi do wprowadzania regulacji prawnych w tym zakresie.

Instytucją centralną dla problematyki wiedzy jest oczywiście uniwersytet. Prawidłowa percepcja przeszłości z jednej strony, a stawianie czoła wyzwaniom współczesności z drugiej, nie są w ogóle możliwe w kraju nie mającym sieci dobrze funkcjonujących uczelni. Mimo, iż owa tradycyjna rola uniwersytetu nie podlega dyskusji, dynamika rozwoju społecznego i gospodarczego oraz powszechność kształcenia na poziomie wyższym stawiają przed uniwersytetem nowe, niezwykle zadania. Rozwój potrzeb oraz metod kształcenia bazujących na technikach teleinformatycznych wydaje się prowadzić na przykład do podważenia klasycznych atrybutów kształcenia uniwersyteckiego – jedności miejsca („kampus”) i czasu trwania studiów („5 lat od matury do magisterium”). Zamiast tego kształtować się będzie zapewne model edukacji uniwersyteckiej o nieporównywalnie większej elastyczności – studenci zbierać będą potrzebne punkty kredytowe na różnych, często bardzo od siebie oddalonych (geograficznie i kulturowo) uczelniach – często zresztą w systemie kształcenia na odległość (telestudia), zaś przerwy w toku studiów i zdobywanie w ich trakcie zupełnie innych doświadczeń życiowych będą sprawą zupełnie naturalną. Taki rozwój szkoły wyższej jest szansą i zagrożeniem równocześnie – czy jesteśmy przygotowani na takie wyzwanie? Wyzwań stojących przed polskim uniwersytetem jest oczywiście znacznie więcej. Wymieńmy przykładowo jeszcze parę z nich: jak zapewnić sprawne zarządzanie i wysoką jakość edukacji uniwersyteckiej w warunkach powszechności studiowania i chronicznie ograniczonych środków? Jak doprowadzić do konsolidacji zdecydowanie zbyt dużej liczby naszych uczelni? Jak zapobiegać promocji kształceniowej przeciętności i stwarzać specjalne możliwości szczególnie uzdolnionym? Jak otworzyć się na świat i realnie umiędzy-narodować studia w kraju – co w powiązaniu z wysokim poziomem kadry i atrakcyjną bazą materialną jest jedyną szansą na sprostanie globalnej konkurencji uniwersyteckiej? Jak stworzyć rzeczywisty system uniwersyteckiej edukacji ustawicznej? Jak wreszcie doprowadzić do stworzenia w Polsce systemu krajowych i zagranicznych staży podoktorskich – kluczowego momentu w karierze młodego naukowca? Jak śledzić losy absolwentów i wyciągać z tej wiedzy właściwe wnioski? Nie





ma wątpliwości – bez odpowiedzi na pytania tego typu nasze uczelnie nie staną się tym, czym być powinny – nośnikiem rozwoju zdolnego do cywilizacyjnego konkurowania ze światem!

- Jakich elit potrzebuje Polska?

Normy zachowania praktykowane przez Polaków są pod wieloma względami typowe dla społeczeństw „po przejściach”: zaborach, wojnach, czterech dekadach realnego socjalizmu. Zamiast szacunku dla wspólnych wartości naszej cywilizacji: narodu, religii, rodziny, solidarności, godności osoby ludzkiej, rozumienia ‘innych’ czy poszanowania porządku publicznego zbyt często dominuje w nas cwaniactwo, brak szacunku dla obowiązującego prawa, roszczeniowość wobec państwa, słaba zdolność do tworzenia wspólnot społecznych. W dłuższej perspektywie są to cechy niewątpliwie silnie dysfunkcyjne – niezależnie od faktu, że w przeszłości, także już w czasach transformacji, niektóre z nich pomagały niekiedy przezwyciężać zagrożenia i niedoskonałości systemu funkcjonowania państwa. Na domiar złego system instytucjonalno-regulacyjny funkcjonujący w wielu obszarach naszego życia jest wadliwy i destrukcyjnie wpływa na budowę kapitału społecznego i zaufania do państwa, bo przecież owa „społeczność” kształtować się musi na podłożu właściwej infrastruktury instytucjonalnej. Jak mają się dla przykładu tworzyć wspólnoty sąsiedzkie, jeśli w okolicy nie ma klubu mieszkańców, odpowiednio zagospodarowanego podwórka czy choćby ławeczek postawionych wśród zieleni, a procesy grodzenia osiedli tylko pogarszają sytuację? A jak ma rosnąć zaufanie do instytucji publicznych, jeśli na co dzień doświadczamy ich zbiurokratyzowania i niekompetencji, a media informują nas o kolejnych wyłącznie politycznie umotywowanych decyzjach personalnych w ważnych urzędach państwowych? Nie ulega wątpliwości, że partycypacja społeczna powinna stać się terminem częściej używanym przez polityków. Suboptimalnie działają u nas mechanizmy regulacyjne – zbyt często interesy partykularne bądź korporacyjne przesłaniają zasadnicze ich cele, takie jak dopuszczenie do twórczej konkurencji będącej warunkiem ekonomicznej efektywności. Wydaje się, że do poprawy sytuacji niezbędne jest jakościowo nowe przywództwo na wszystkich szczeblach: krajowym, regionalnym, lokalnym. Jaki mechanizm prowadzić by mógł





do stworzenia warunków, aby wybierani liderzy byli nie tylko dobrze umocowani w strukturach partyjnych, ale także prawdziwie kompetentni i wiarygodni? Tak, aby ich działania można było traktować jako wzorzec zachowań obywatelskich. To wielki społeczny problem tworzenia elit, z których moglibyśmy być wszyscy dumni – i wielkie wyzwanie dla całego systemu wychowania i edukacji.

W podsumowaniu tej krótkiej wypowiedzi powiedzmy, że choć przeszłość ciągle trwa – w naszej tradycji i uznawanych wartościach, to przyszłość już nadeszła – w naszych przygotowaniach do stawienia czoła wyzwaniom jutra.

Poprzez lepsze rozumienie naszego systemu wartości i norm zachowań oraz tworzenie kapitału intelektualnego potrafiącego wykorzystać te wartości – w procesach poznawania dziedzictwa kulturowego, w ramach spójnego systemu edukacji (w tym ustawicznej) i szeroko prowadzonych badań naukowych – to dzisiaj decydujemy, jaki kształt przybierze nasze społeczeństwo w nadchodzących, przełomowych latach. Świadomość tej odpowiedzialności przesądza o wadze publicznej debaty na tematy wychowania, edukacji, nauki i kultury – spraw kluczowych dla wypracowania i realizacji wizji przyszłej Polski.





3 Czerwca 2009 r.

PRZEWODNICZĄCY:



Michał Kleiber: (ur. w 1946 r.) członek rzeczywisty PAN, Prezes PAN na kadencję 2007 - 2010. W latach 1995 - 2005 był dyrektorem Instytutu Podstawowych Problemów Techniki PAN, w którym od 1986 roku kieruje Zakładem Metod Komputerowych. W latach 1998 - 2002 był członkiem Prezydium PAN, zaś w latach 1997 - 2001 przewodniczącym Rady Dyrektorów Placówek Naukowych PAN.

Jest specjalistą w zakresie mechaniki i informatyki. Głównym tematem jego pracy badawczej i dydaktycznej są zastosowania nowoczesnych technik komputerowych w badaniach naukowych, technice i medycynie - w szczególności do modelowania, analizy, symulacji i wizualizacji złożonych zjawisk mechaniki nieliniowej. W ostatnich latach zajmuje się także problematyką prorozwojowej polityki państwa, a w szczególności strategią rozwoju edukacji, nauki i innowacyjności gospodarki.

Jest autorem bądź współautorem ponad 240 prac naukowych oraz 7 książek opublikowanych w wydawnictwach o światowej renomie. Jest członkiem rad redakcyjnych kilkunastu międzynarodowych czasopism naukowych, w tym redaktorem naczelnym prestiżowego czasopisma o światowym obiegu „Archives of Computational Methods in Engineering”. Zajmuje się także popularyzacją nauki - m.in. jest członkiem Rady Naukowej czasopisma popularnonaukowego „Wiedza i Życie”. Jest laureatem licznych nagród, w tym najbardziej prestiżowej krajowej nagrody naukowej przyznawanej przez Fundację na rzecz Na-





uki Polskiej oraz Medalem Królestwa Belgii za osiągnięcia innowacyjne. Jest doktorem honoris causa uczelni w Lublinie, Krakowie, Darmstadt (RFN), Mons (Belgia) oraz Polskiego Uniwersytetu na Obczyźnie w Londynie. Został także wybrany na członka zagranicznego Austriackiej Akademii Nauk oraz na członka Europejskiej Akademii Nauk i Sztuk w Salzburgu. Jest członkiem zwyczajnym Towarzystwa Naukowego Warszawskiego.

W latach 1998 - 2001 reprezentował Polskę w Radzie Gubernatorów Centrum Badawczego UE oraz był polskim delegatem do Komitetu Sterującego „Zrównoważony wzrost” w ramach V Programu Ramowego UE. W latach 2001 - 2005 był ministrem nauki i informatyzacji oraz przewodniczącym Komitetu Badań Naukowych. W latach 2002 - 2005 był przewodniczącym Rządowego Komitetu ds. Umów Offsetowych. W roku 2005 prof. Kleiber został wybrany na członka Europejskiej Rady Nauki oraz na prezesa European Materials Forum. Jest członkiem Rady Programowej Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej. W 2008 roku został członkiem Komitetu Sterującego Rady Zarządzającej ESF. Obecnie pełni również funkcję Społecznego Doradcy Prezydenta RP ds. badań i rozwoju, jest także członkiem Rady ds. Edukacji i Badań Naukowych przy Prezydencie RP powołanej w 2008 r.



3 Czerwca 2009 r.

UCZESTNICY:



Michał Boni: (ur. w 1954 r.) absolwent Wydziału Polonistyki Uniwersytetu Warszawskiego, specjalizacja kulturoznawstwo. W 1986 r. obronił pracę doktorską z socjologii kultury. Jest specjalistą od zarządzania zasobami ludzkimi.

Od 1980 r. działacz „Solidarności” aktywny w strukturach podziemnych i podziemnej prasie. Członek władz krajowych „Solidarności” od 1989 r., w 1990 roku przewodniczący Zarządu Regionu „Mazowsze”. W 1991 roku Minister Pracy i Polityki Socjalnej, w latach 1992 – 1993 sekretarz stanu w tym ministerstwie odpowiedzialny m.in. za politykę rynku pracy. Poseł na Sejm I kadencji w latach 1991 – 1993. Od 1995 dyrektor Programu Reform Polityki Społecznej przy Fundacji Batorego. Od 1994 do 1996 radny Gminy Centrum miasta stołecznego Warszawy. W latach 1996 – 1997 dyrektor i członek Zespołu Instytutu Spraw Publicznych. Od 1998 do 2001r. Szef zespołu doradców Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Do 2007 roku konsultant Enterprise Investors w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi od 1994 roku. Uczestnik licznych konferencji międzynarodowych w temat rynku pracy. Członek Komitetu Naukowego Wsparcia Wspólnoty ds. Oceny NPR i Programów Operacyjnych. Współpracownik fundacji polskich i międzynarodowych (m. in. CASE Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, Instytutu Nauki o Człowieku w Wiedniu). Do roku 2007 doradca PKPP Lewiatan, przedstawiciel pracodawców polskich





w Fundacji na Rzecz Poprawy Jakości Życia w Dublinie. Autor wielu opracowań, artykułów i komentarzy. Kluczowy ekspert współpracujący przy powstawaniu Narodowego Planu Rozwoju, Krajowego Planu działań na lata 2007-2013.



3 Czerwca 2009 r.



Stefan Jackowski: (ur. w 1951 r.), profesor nauk matematycznych, profesor zwyczajny na Wydziale Matematyki, Informatyki i Mechaniki Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Komitetu Matematyki PAN. Prezes Polskiego Towarzystwa Matematycznego. Delegat do Zgromadzenia Europejskiego Towarzystwa Matematycznego.

Specjalista w zakresie topologii algebraicznej - jednego z centralnych działów matematyki, który rozwinął się w XX wieku. Współautor prac badawczych ogłaszanych w najbardziej prestiżowych czasopiśmie matematycznych: *Annals of Mathematics* i *Acta mathematica*. Wykładał m.in. w University of Chicago, Ohio State University, University of Virginia; Pobyty badawcze m.in. w Max Planck Institut fuer Mathematik Bonn, Centra de Recerca, Matematica Barcelona, Fields Institute Toronto, Mathemaical Sciences Research Institute Berkeley, Georg-August Universitaet Goettingen, Eidgoenessische Technische Hochschule Zuerich. Kierownik grantów KBN i MNSzW; partner grantów zagranicznych National Science Foundation USA. Członek redakcji kilku międzynarodowych czasopism matematycznych.

W okresie transformacji 1990-96, a następnie 1999-2005 dziekan Wydziału Matematyki, Informatyki i Mechaniki UW. Przez wiele lat Senator UW; przewodniczący Senackiej Komisji ds Organizacji i Rozwoju UW. Współautor wielu innowacyjnych projektów realizowanych na UW i w innych uczelniach (m.in systemu informatycznego USOS). Uczestnik projektu „Nowe podejście do standardów kształcenia”, re-





alizowanego w Instytucie Społeczeństwa Wiedzy przy Fundacji Rektorów Polskich. Autor publikacji dotyczących spraw nauki i szkolnictwa wyższego.

Członek Zespołu d.s. Edukacji przy RPO, a od 2008 roku jego przewodniczący; członek Komitetu Redakcyjnego Biuletynu Rzecznika Praw Obywatelskich.



3 Czerwca 2009 r.



Maciej Żylicz: (ur. w 1953 r.) studiował fizykę doświadczalną oraz biologię na Uniwersytecie Gdańskim. W 1979 r. uzyskał stopień doktora z zakresu biochemii, habilitował się z zakresu biologii molekularnej w 1986 r., zaś w 1992 r. otrzymał tytuł profesora. W latach 1980 - 1999 pracował na Uniwersytecie Gdańskim, pełniąc m.in. funkcję prorektora ds. nauki (1990-1993). W latach 1993-1994 jako „visiting professor” pracował w USA w Instytucie Onkologii Utah University. Od 1999 r. jest kierownikiem Zakładu Biologii Molekularnej w Międzynarodowym Instytucie Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie.

Prof. Żylicz zajmuje się biologią molekularną białek szoku termicznego. Wyizolował pierwsze białka szoku termicznego i wykazał ich aktywność w replikacji DNA. Wraz ze swoimi współpracownikami wykazał, że białka szoku termicznego biorą udział w ochronie innych białek, dysocjacji oligomerów i agregatów białkowych, a także w proteolizie. Od 2000 roku pracuje nad badaniem roli białek szoku termicznego w transformacji nowotworowej. Jest autorem blisko 90 prac naukowych cytowanych w literaturze światowej (ponad 5000 cytowań). W Polsce wypromował 13 doktorów. Sześciu z jego najbliższych współpracowników (doktorantów i habilitantów) uzyskało tytuł profesora.

Członek rzeczywisty PAN i członek korespondencyjny Polskiej Akademii Umiejętności oraz członek Academia Europaea. W latach 1997-2000 był również członkiem zespołu Komitetu Badań Naukowych, a w latach 2001-2004 - przewodniczącym Zespołu Nauk Biolo-





gicznych, Nauk o Ziemi i Ochrony Środowiska oraz członkiem Komitetu Badań Naukowych. Przewodniczący Komisji Badań Podstawowych w KBN w latach 2001- 2002.

Jest członkiem European Molecular Biology Organization (EMBO) - w latach 2003-2007 był także członkiem jej rady; Polskiego Towarzystwa Biochemicznego; Polskiego Towarzystwa Genetycznego; American Society of Biochemistry and Molecular Biology. Przewodniczący zespołu ds. biologii molekularnej, komórkowej i strukturalnej European Research Council (od 2008 r.). Był delegatem Polski do European Molecular Biology Conference (2000-2004) i European Science Foundation (2003-2005).

Laureat m.in. Nagrody Fundacji na rzecz Nauki Polskiej (1999) i Nagrody Prezesa Rady Ministrów RP za osiągnięcia naukowe (2002). Doctor honoris causa Uniwersytetu Wrocławskiego (2007).

Na stanowisko Prezesa Zarządu Fundacji na rzecz Nauki Polskiej został powołany przez Radę Fundacji 20 maja 2005 r.

IV



3 Czerwca 2009 r.



Tomasz Merta: (ur. w 1965 r.) historyk myśli politycznej, publicysta, ekspert edukacyjny.

Magister filologii polskiej (absolwent Wydziału Polonistyki UW), absolwent podyplomowej Szkoły Nauk Społecznych przy IFiS PAN oraz studium doktoranckiego na Wydziale Stosowanych Nauk Społecznych UW.

W latach 2000-2001 doradca Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a w okresie 2001-2002 r. dyrektor Instytutu Dziedzictwa Narodowego. Współautor programu Prawa i Sprawiedliwości w zakresie kultury. Konsultant merytoryczny w Centrum Edukacji Obywatelskiej, współautor licznych programów nauczania i podręczników do wiedzy o społeczeństwie, historii i przedsiębiorczości (m. in. „Z demokracją na ty”, „Przewodnik młodego obywatela”, „KOSS”, „Z ekonomią na ty”, „A to historia!”). Współautor metodycznych poradników dla nauczycieli (m. in. „Jak oceniać uczniów?”, „W stronę konstytucjonalizmu”, „Edukacja prawna i obywatelska”, „Comparative Lesson for Democracy”).

W latach 1996-1998 asystent w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Współautor i współredaktor książek publicystycznych „Pamięć i odpowiedzialność” (2005) oraz „W obronie zdrowego rozsądku” (2000). W latach 1996-1999 członek zespołu redakcyjnego „Res Publici Nowej”, a w okresie 1996-2000 polski korespondent „East European Constitutional Review”. W latach 2000-2002 redaktor naczelny „Kwartalnika Konserwatywnego”. Publikował także m. in. w „Znaku”, „Życiu”, „Rzeczpospolitej”, „Gazecie Wyborczej”, „Przeglądzie Politycznym”, „Więzi”, „Newsweeku”

242





„Ozonie”.



Kazimierz Michał Ujazdowski: (ur. w 1964 r.) nauczyciel akademicki, doktor nauk prawnych, polityk konserwatywny, od 1997 pełni mandat posła ziemi wrocławskiej. Pochodzi z rodziny o długich tradycjach politycznych, dziadek Kazimierz Cyprian Ujazdowski był obrońcą w procesie brzeskim. W życiu publicznym od wczesnych lat osiemdziesiątych, w roku 1982 jako uczeń liceum został aresztowany i skazany za kolportaż ulotek nawołujących do oporu przeciw stanowi wojennemu. W czasie studiów prawniczych w Łodzi związał się z opozycyjnym Ruchem Młodej Polski. Redagował wychodzące w drugim obiegu pismo „Prześwit”.

W pracy publicznej zajmuje się polityką kulturalną i zagadnieniami konstytucyjnymi. Poseł na Sejm I, III, IV, V i obecnej kadencji. W latach 2004-2005 wicemarszałek Sejmu RP. Po rezygnacji z członkostwa w PIS jest posłem niezrzeszonym, członkiem komisji kultury i środków przekazu. W styczniu 2008 roku założył Stowarzyszenie Dolny Śląsk XXI. Dwukrotnie sprawował funkcję ministra kultury i dziedzictwa narodowego (2000-2001, 2005-2007). Rzecznik aktywnego mecenatu w sferze kultury, inicjator nowoczesnej polityki historycznej, w roku 2006 powołał Muzeum Historii Polski i doprowadził do zmiany nazwy obozu w Auschwitz w ramach kampanii przeciwko kłamstwu o polskich obozach koncentracyjnych.

Wraz z Rafałem Dutkiewiczem, Rafałem Matyją i Janem Rokitą założył Portal Polska XXI pomyślany jako internetowe centrum debaty





3 Czerwca 2009 r.

programowej.

Publicysta, autor tekstów poświęconych polityce kulturalnej i historycznej oraz zagadnieniom ustrojowym i konstytucyjnym, które publikował między innymi na łamach „Rzeczpospolitej”, „Gazety Wyborczej”, „Wprost”, „Gazety Polskiej”, „Gościa Niedzielnego”, „Nowego Państwa” i „Życia”. Autor książek „Równi i równiejsi”, (Rytm 1993) oraz „Prawica dla wszystkich” (Ararat 1995). Opracował antologię przedwojennej publicystyki Stefana Kisielewskiego „Kisiel przedwojenny”, (Iskry 2001). W 2005 roku wydał książkę „Żywotność konserwatyzmu”, poświęconą życiu i myśli politycznej Adolfa Bocheńskiego, jednego z najzdolniejszych przedwojennych publicystów polskich.

Członek honorowy Związku Harcerstwa Rzeczypospolitej, członek rady programowej Kolegium Europy Wschodniej, Przewodniczący rady programowej Ośrodka „Pamięć i przyszłość” zajmującego się prezentacją polskiego doświadczenia historycznego na ziemiach zachodnich po 1945 roku.





IV

WYSTĄPIENIA
(tezy do dyskusji)





Michał Boni

Kapitał intelektualny Polski a nowe przewagi konkurencyjne

W dokumencie „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”, który ukaże się w najbliższych dniach wskazujemy na to, że dziś czynnikami rozwojowymi w wymiarze globalnym są atrybuty kapitału intelektualnego takie jak kreatywność, mobilność i innowacyjność.

Niektórzy stawiają pytanie, czy kapitał intelektualny Polski może być elementem naszej przewagi konkurencyjnej w nadchodzących dekadach. Odpowiedź na to pytanie może być tylko jedna:

Jeżeli polska gospodarka będzie konkurencyjna w roku 2020 czy 2030 – a więc w perspektywie jednego pokolenia od dziś – to tylko dzięki zdolności do konsekwentnego budowania kapitału intelektualnego.

Z perspektywy potencjału rozwojowego Polski można wskazać na co najmniej dwa sposoby, w które kreatywność i innowacyjność – kluczowe atrybuty kapitału intelektualnego – wspierają go.

Po pierwsze, kreatywność i innowacyjność zwiększają zdolności absorpcyjne niezbędne dla adaptacji nowych technologii, a także wspomagają aktywność i mobilność na rynku pracy.

Po drugie, kreatywność i innowacyjność są niezbędnymi komponentami procesu innowacyjnego, tzw. twórczej destrukcji, o której pisał Schumpeter blisko sto lat temu. Można więc widzieć w tych dwóch kompetencjach ważne charakterystyki kapitału ludzkiego, ale ograniczanie się do takiego postrzegania byłoby błędem i niebezpiecznym uproszczeniem. O ile bowiem zdefiniujemy kreatywność i innowacyjność jedynie jako cechy charakteryzujące człowieka bądź zbiorowość, to szukając sposobów na rozwój tych kompetencji niepotrzebnie zawężymy paletę możliwych interwencji do działań o charakterze edukacyjnym.

W raporcie „Kapitał Intelektualny Polski” zdefiniowaliśmy ów kapitał jako sumę kapitału ludzkiego, relacyjnego, strukturalnego i spo-

IV





łecznego. Podobnie trzeba dostrzec relacyjny, strukturalny i społeczny wymiar kreatywności i innowacyjności.

Jako elementy składowe kapitału strukturalnego – kreatywność i innowacyjność tworzone są wszędzie tam, gdzie przyjęte procedury, praktyki i systemy sprzyjają poszukiwaniu nowych rozwiązań i premijują wykorzystanie ludzkiej wyobraźni, a niszczone są tam, gdzie oczekiwane jest ślepe trzymanie się utartych zwyczajów i karze się za podejmowanie ryzyka.

W ramach kapitału relacyjnego trzeba pamiętać, że sposób promowania wizerunku Polski i Polaków za granicą tworzy sprzężenie zwrotne – jeżeli będziemy starali się być postrzegani w świecie jako społeczeństwo kreatywne i innowacyjne, łatwiej będzie przyciągnąć takich inwestorów zagranicznych, którzy utworzą w Polsce centra badawczo-rozwojowe i miejsca pracy o wysokiej wartości dodanej. Włochy, Francja, Finlandia, Dania to przykłady krajów, które taki właśnie wizerunek skutecznie tworzą, z korzyścią dla gospodarki.

Kreatywność i innowacyjność to również elementy składowe kapitału społecznego – a więc obowiązujących norm zachowań, wartości i postaw właściwych danemu społeczeństwu. Ważnym aspektem kapitału społecznego jest zaufanie, zarówno zaufanie międzyludzkie, jak i zaufanie obywateli do instytucji publicznych, czy państwa do obywatela. Odczuwamy w Polsce wciąż duży deficyt zaufania, co nie tylko podnosi tzw. koszty transakcyjne, ale również utrudnia tworzenie innowacji – ponieważ istotą procesu innowacyjnego jest oparta na zaufaniu współpraca i gotowość do podzielenia się zarówno ryzykiem, jak i potencjalnymi korzyściami.

Ten ostatni aspekt oznacza również, że kreatywność i innowacyjność, tam gdzie są rozwijane, nie powinny być rozumiane jako moralnie ambiwalentne. Przetaczający się przez świat kryzys finansowy, afery Madeoff'a, a wcześniej skandale wokół Enronu czy firmy audytorskiej Andersen uświadamiają nam, że w świecie jest wystarczająco dużo kreatywnych i innowacyjnych ludzi bez odpowiedniego kręgosłupa moralnego i są oni naprawdę niebezpieczni. Dlatego wszędzie tam, gdzie otwieramy miejsce na nowe pomysły, zachęcamy do podejmowania ryzyka, wzywamy do kwestionowania dotychczasowych reguł gry, jednocześnie powinniśmy kształtować poczucie odpowiedzialności indywidualnej za podejmowane decyzje i pracować nad wrażliwością sumienia, szczególnie wśród najmłodszych.





Stefan Jackowski

Uniwersytety na rozdrożach

Ostatnie dwadzieścia lat to okres wielu zmian w szkolnictwie wyższym na całym świecie, związanych z przemianami politycznymi i rewolucją informatyczną. Wobec szybkiego rozwoju technologii przez przemysł, wiodąca rola uniwersytetów jako nośników postępu cywilizacyjnego i innowacji bywa kwestionowana. Jest poddawana w wątpliwość zdolność uniwersytetów europejskich sprostania globalnej konkurencji¹. Pojawiają się postulaty głębokich zmian w sposobie działania uczelni². Systemy szkolnictwa wyższego w wielu krajach ewoluują; są poddawane rozmaitym reformom³.

W tym okresie globalnych turbulencji w sektorze szkolnictwa wyższego, w Polsce zmienił się ustrój i usytuowanie geopolityczne kraju, co miało poważne skutki dla społecznych, prawnych i materialnych warunków działania polskich uczelni.

IV

Wspólne wyzwania

Wymienimy podstawowe wyzwania, przed którymi stanęło światowe szkolnictwo wyższe na przełomie tysiącleci.

- **Globalizacja** polegająca na tym, że uczelnie rekrutują studentów i profesorów z całego globu, oczywiście w bardzo zróżnicowanych proporcjach. Obok tradycyjnego ściągania studentów ze świata do macierzystych siedzib uczelni, otwierane są zamorskie kampusy, wykorzystuje się Internet do teletransmisji wykładów

1 R. Lambert, N. Butler, The future of European universities/ Renaissance or decay? Centre for European Reform 2006.

2 Dennis Tsichritzis, Reengineering the University. Commun. ACM 42 (6): 93-100 (1999).

3 Jerzy K. Thieme, Szkolnictwo wyższe. Wyzwania XXI wieku. Polska, Europa, USA. Diffin, Warszawa 2009.





i przekazywania materiałów dydaktycznych. Internacjonalizacji kształcenia sprzyjają programy międzynarodowe, takie jak europejski program boloński. Dalekowschodnie uczelnie poszukują w Europie młodych badaczy i profesorów. Konkurencja o ludzi i zasoby materialne w szkolnictwie wyższym jest ogólnosiwiatowa.

- **Upowszechnienie** wyższego wykształcenia: w USA od dawna przeszło 50% młodzieży w grupie wiekowej 18-23 kontynuuje naukę, w znacznej części w czteroletnich college, uzyskując tytuł bachelor (bakalarz). W rozwiniętych krajach Europy jeszcze niedawno ten współczynnik był ponad dwukrotnie mniejszy. Wzrost zapotrzebowania na wykwalifikowaną siłę roboczą oraz dążenie do zmniejszenia bezrobocia wśród młodzieży spowodowały znaczący wzrost liczby studiujących. W Polsce wynosi on obecnie blisko 40% i należy do najwyższych w Europie. Upowszechnienie dotyczy też oferowania przez uczelnie kształcenia przez całe życie (Life Long Learning).
- **Komercjalizacja** szkolnictwa wyższego ma kilka aspektów. Rozpowszechnia się pogląd, że wykształcenie wyższe jest inwestycją w przyszłość, zapewniającą absolwentom wysoką stopę zwrotu, a więc w pewnej mierze powinni oni ponosić jej koszty. W niektórych krajach wprowadza się czesne z powodu obciążeń budżetowych, a także dążąc do zdyscyplinowania studentów, przeciwdziałania zjawisku wiecznych studentów (ewiger Student). Wzrost udziału studentów w pokrywaniu kosztów kształcenia oraz nacisk podatników na polityków powodują oczekiwanie większej rozliczalności (accountability) uczelni z efektywnego dysponowania środkami. Konsekwencją jest presja na wprowadzanie efektywniejszych niż tradycyjna demokracja akademicka, profesjonalnych metod zarządzania uczelniami.
- **Stosowalność.** Nasila się oczekiwanie decydentów politycznych bezpośredniego włączenia się uczelni w działalność innowacyjną i związki z praktyką gospodarczą. Wyraża się to w organizacji przy uczelniach inkubatorów przedsiębiorczości, parków technologicznych, wprowadzania praktyk do programów studiów itp.





Szkolnictwo wyższe w Polsce po 1989 roku

Wymienimy najważniejsze zmiany w polskim szkolnictwie wyższym po 1989 roku oraz opiszemy zjawiska i problemy, które mają duży wpływ na jego funkcjonowanie.

1. Zmiana ustroju w Polsce w 1989 r. przyniosła poważne zmiany systemowe szkolnictwa wyższego:
 - znaczące zwiększenie autonomii uczelni publicznych i eliminację nacisku politycznego na politykę kadrową i programową uczelni;
 - wprowadzenie wybieralności władz akademickich uczelni publicznych;
 - powstanie uczelni prywatnych;
 - wprowadzenie odpłatnych studiów w uczelniach publicznych i prywatnych;
 - wprowadzenie akredytacji kierunków studiów prowadzonych przez uczelnie;
 - wprowadzenie nowych metod finansowania badań naukowych.
2. W Polsce studiuje obecnie ok. 2 mln osób, spośród których prawie połowa kształci się w trybie stacjonarnym, a pozostali w trybie nie-stacjonarnym (zaocznym, wieczorowym). Około 75% studentów płaci za studia. Łączne wydatki obywateli na czesne wynoszą ok. 5,7 mld zł. Fala wyżu demograficznego na uczelniach mija – przez najbliższe 18 lat liczba potencjalnych kandydatów na studia pierwszego stopnia będzie systematycznie spadać.
3. Wydatki publiczne na polskie szkolnictwo wyższe wynoszą 0,95% PKB, i są na średnim europejskim poziomie. W liczbach bezwzględnych są jednak per capita niskie.
4. Publiczne uczelnie nie są dostatecznie zabezpieczone przed wypływem zasobów do sektora prywatnego i są bezradne wobec zjawisk konfliktu interesów i zobowiązań pracowników. Ustawowy zapis o konieczności uzyskiwania zgody rektora na trzecie lub dalsze zatrudnienia faktycznie sankcjonuje sytuację, w której nauczyciele akademicy nauczają i prowadzą badania w co najmniej dwóch instytucjach, często konkurujących ze sobą. Dopuszczenie dwueta- towości stanowi zapewne cichą kompensatę upokarzająco niskich płac w sektorze publicznym.
5. System szkolnictwa wyższego w Polsce cechuje ogromne rozdrob-





nienie. Odrębne uczelnie medyczne są reliktem poprzedniego ustroju; podobnie jak szkoły pedagogiczne i inne wyspecjalizowane uczelnie. Nawet w niewielkich ośrodkach, gdzie trudno o kadrę nauczającą, znajdujemy uniwersytet, politechnikę, uczelnię rolniczą, medyczną i pedagogiczną. Struktury wewnętrzne dużych uczelni są często zdeintegrowane – wydziały i jednostki prowadzące kierunki studiów działają czasem niczym wyodrębnione uczelnie, które z innymi wydziałami łączy tylko wspólna czapa administracyjna. Rozdrobnieniu uczelni sprzyjają przepisy prawne dotyczące szkolnictwa wyższego, a brak jest mechanizmów działających w przeciwnym kierunku.

6. W uczelniach publicznych faktyczną władzę sprawuje samorząd pracowniczy z udziałem studentów, co powoduje, że zarządzanie ma charakter zachowawczy. Ten model bardziej niż rozwojowi uniwersytetów sprzyja zjawiskom klientelizmu oraz międzywydziałowym targom. Praktycznie eliminuje z ubiegania się o kierownicze stanowiska osoby z zewnątrz – np. przechodzenie po upływie kadencji z uczelni do uczelni rektorów lub dziekanów legitymujących się dobrymi wynikami w zarządzaniu.
7. Cechą charakterystyczną polskich uczelni jest „wsobny chów” kadry naukowo-dydaktycznej a nawet wchodzenie do tego samego środowiska kolejnych rodzinnych pokoleń. Prowadzi to do konserwatyzmu, utrudniając młodym badaczom podjęcie tematów, wykraczających poza naukowe gusta ich mentorów.
8. Poziom badań naukowych w Polsce zależy przede wszystkim od polityki państwa wobec silnych uczelni, skupiających masę krytyczną niezbędną do tworzenia środowisk naukowych. Tymczasem prawo o szkolnictwie wyższym traktuje uczelnie jako instytucje głównie dydaktyczne, a ustawa o finansowaniu nauki nie dostrzega wagi uczelni jako ośrodków badawczych. Związki kształcenia akademickiego z prowadzeniem badań naukowych są silniej uwzględnione w ustawodawstwie niektórych krajów Unii Europejskiej.
9. W ciągu dwudziestolecia rozwinęły się rozmaite rankingi uczelni. Musi niepokoić mizerna, a nawet pogarszająca się pozycja polskich uczelni w globalnych rankingach działalności badawczej. Być może jest to związane z dużym rozproszeniem środków na badania na-





ukowe, które są kierowane nawet do instytucji i zespołów nie odnoszących widocznych sukcesów oraz wspomnianym „wsobnym chowem” kadry.

Rozdroża uniwersytetów

Wymienimy wybrane ważne dylematy, przed którymi stoją uczelnie; niektóre z nich mają charakter globalny, inne bardziej europejski lub dotyczą szczególnie polskich uczelni.

Rola państwa. W świecie istnieje pełna gama rozwiązań: od izolacji systemu szkolnictwa wyższego od państwa w USA, po wydawanie dyplomów przez wszystkie polskie uczelnie w imieniu Rzeczypospolitej. Wydawanie „państwowych” dyplomów ukończenia studiów powoduje konieczność objęcia państwowym nadzorem jakości kadry oraz procesu kształcenia. Prowadzi to do wtłaczania globalizującego się szkolnictwa wyższego w ciasne ramy lokalnych przepisów. Czy ma tak być, czy też rola państwa powinna ograniczać się do wsparcia finansowego, przyznawanego na podstawie ocen komisji akredytacyjnych?

Skupienie czy rozproszenie. W Europie środki na badania są bardzo rozproszone, nie tylko z powodu istnienia wielu państw, ale także w poszczególnych krajach. W Polsce proporcjonalnie więcej instytucji prowadzi kształcenie na poziomie doktorskim niż w USA, a uczelnie są znacznie bardziej rozdrobnione. Czy niewielkie uczelnie są w stanie sprostać konkurencji; czy rozdrobniony system może być ekonomicznie efektywny? Czy utrzymywać ten stan rzeczy, dążąc do wąskiej specjalizacji uczelni, zaspakajania lokalnych potrzeb i ambicji społecznych, czy też koncentrować środki w silnych uczelniach o szerokim spektrum dyscyplin, ułatwiając mobilność kadry i studentów?

Badania a nauczanie. Zakres stosowania humboldtowskiej zasady jedności badań i nauczania akademickiego (Lehre und Forschung) wart jest rozważenia. W USA istnieje wiele prestiżowych 4-letnich college przygotowujących do podjęcia dalszych studiów w uniwersytetach z Ivy League. W tych kolegiach zatrudnia się osoby z doświadczeniem badawczym, często z doktoratami z najlepszych uczelni, oczekując jednak od nich jednak koncentracji na nauczaniu. W Europie humboldtowski model jest utrzymywany często w sferze deklaratywnej. W Polsce jedność badań i nauczania w wielu uczelniach polega często





na tym, że jedni badają, a inni nauczają - najliczniejsze rzesze studentów studiuje na kierunkach i wydziałach, gdzie działalność badawcza bywa marginalna. Natomiast dziedziny silniejsze badawczo mają niewielu studentów. Czy podtrzymywać fikcję, czy też zaakceptować większą różnorodność uczelni i studiów? Większa różnorodność może służyć pogodzeniu koniecznej politycznie egalitarności z elitarnością, konieczną dla zapewnienia kadr dla rozwoju.

Miejsce Uniwersytetu. Rosnąca mobilność studentów między uczelniami oraz rozwój technologii przekazywania informacji na odległość i, w tym obrazu i dźwięku, stawia zasadnicze pytanie o funkcję, a nawet sens istnienia macierzystej uczelni studenta. Można sobie wyobrazić, że uczelnie będą jedynie oferować kursów, a studenci będą je wybierać przy pomocy brokerów edukacyjnych, podobnych do oferentów inwestycji kapitałowych. Już obecnie prestiżowe uczelnie budują wielkie portale edukacyjne⁴. Takiej ewolucji może sprzyjać tendencja do wyprowadzania certyfikacji (egzaminowania) ze szkół i uczelni do instytucji zewnętrznych. Uczelnie będą musiały odpowiedzieć na pytanie, jakie jest ich miejsce na globalnym rynku edukacyjnym. Jakie produkty i do kogo adresowane chciałaby nań wносить i w jaki sposób, a co i jak kupować?

Rankingi. W USA od dawna rozmaite instytucje i media dokonują oceny uczelni z punktu widzenia rozmaitych kryteriów. W ciągu ostatnich lat pojawiło się kilka globalnych rankingów, takich jak Ranking Szanghajski⁵, klasyfikujący uczelnie pod względem produkcji naukowej, Times Education Ranking dotyczący też kwestii edukacyjnych, czy Webometrics⁶ mierzący internetową widoczność uczelni. Międzynarodowe rankingi stanowią ważne źródło informacji dla partnerów uczelni, a także w coraz większym stopniu dla przyszłych studentów. Mamy też lokalne polskie rankingi medialne. Uczelnie muszą ustosunkować się do rankingów, zdecydować się czy biorą udział w tej konkurencji, czy też lekceważą je twierdząc, iż kryteria są dla nich nieodpowiednie.

Odpłatność. Kto i jak ma pokrywać koszty edukacji wyższej to

4 Np. MIT Open Course Initiative; MIT Open Course Ware <http://ocw.mit.edu/>

5 Academic Ranking of World Universities <http://www.arwu.org/>

6 Ranking Web of World Universities <http://www.webometrics.info/>





ważny dylemat w niemal całej Europie, dawno rozstrzygnięty w USA. Uczelnie muszą korzystać ze wsparcia publicznego i innych sponsorów instytucjonalnych, lecz otwartą kwestią pozostaje zakres partytowania w kosztach studentów i ich rodzin. Przeciwnicy odpłatności podnoszą kwestię zapewnienia dostępności studiów niezależnie od zasobów materialnych rodzin, a także bariery psychologiczne jakie powoduje odpłatność. Sytuacja w Polsce, gdzie spośród 2 mln studentów tylko 25% studentów nie płaci za studia, a na dodatek pochodzą oni ze środowisk społecznie uprzywilejowanych, pokazuje drastyczny charakter tego dylematu.

Model zarządzania. To jeden z najtrudniejszych dylematów, wobec którego stoją europejskie uczelnie. Model hierarchicznej wspólnoty akademickiej profesorów, innych pracowników i studentów, funkcjonującej według zasad demokracji akademickiej przestaje być adekwatny do wyzwań. Profesura nie jest jednak skłonna zrezygnować z pełnej kontroli nad uczelniami w imię większej efektywności. W krajach europejskich można zauważyć poszukiwania nowych koncepcji zarządzania uczelniami łączących elementy tradycyjnej demokracji akademickiej z włączeniem do zarządzania zewnętrznych partnerów społecznych uczelni a także profesjonalizacji zarządzania (Austria, Dania, Holandia, Wlk. Brytania). Większe otwarcie uczelni na świat zewnętrzny powinno sprzyjać także lepszemu powiązaniu oferty kształcenia z rynkiem pracy.

Jak reformować? Reformy, czy status quo? To pytanie wydaje się retoryczne, ale postawa środowisk akademickich w Polsce (i nie tylko) jest konserwatywna. Zwracali na to uwagę eksperci OECD⁷ pisząc dramatycznie w zakończeniu raportu, że w Polsce potrzebna jest przede wszystkim wola zmian. Jeśli polskie uczelnie mają liczyć się w świecie, konieczna jest mobilizacja sił proreformatorskich wewnątrz środowiska akademickiego i zainteresowanych partnerów społecznych uczelni. Wola władzy państwowej musi przejawiać się w otwartości na odważne rozwiązania i w jasnej deklaracji, że w ślad za zmianami pójdzie zwiększenie środków dla tych, którzy podejmą wyzwania.

7 OECD Reviews of Tertiary Education. Poland 2007.







Maciej Żylicz

Kulturotwórcza rola nauki: potrzeba nowego spojrzenia

Zastanawiając się nad obecnymi celami prowadzenia badań naukowych w Polsce (poza oczywistym celem uzyskania korzyści aplikacyjnych), nie można pominąć sytuacji minionej epoki realnego socjalizmu. Mimo uzyskania wolności niespełna 20 lat temu, w pewnych dziedzinach nauki wciąż nie zostały zniwelowane skutki pięćdziesięcioletniego odseparowania od nauki światowej. Według mnie, w naszej sytuacji nadrabiania zaległości, najważniejsze są trzy zasadnicze cele:

1. Cel edukacyjny. Uniwersytety muszą prowadzić badania naukowe. W przeciwnym razie nie będą w stanie kształcić na odpowiednim poziomie studentów, z których część zostanie z kolei nauczycielami szkół podstawowych i średnich. Uważam, że jedną z przyczyn niepowodzenia reformy edukacyjnej w naszym kraju jest to, że nauczyciele nie wynoszą ze studiów nawyku myślenia, a jedynie odtwarzania wiedzy. Takie podejście przekazują następnie uczniom.
2. „Czuwanie technologiczne”. Trudno oczekiwać, że przy obecnej skali finansowania nauki i wdrożeń w naszym kraju (17 EURO rocznie na mieszkańca Polski, dla porównania: we Francji jest to 260 EURO rocznie na mieszkańca)⁸ będziemy – na taką skalę, jak ma to miejsce np. we Francji, Niemczech, czy Wielkiej Brytanii - tworzyć nowe technologie, które w bezpośredni sposób i w krótkim czasie przełożą się na wzrost innowacyjności naszej gospodarki. W tak dużym kraju, jakim jest Polska, niezbędna jest jednak obecność wykształconych ekspertów we wszystkich dziedzinach nauki. Jest to warunek niepgłębiania się opóźnień pol-

IV

8 D. Frank, EUROSTAT, EC 2006





skiej nauki w stosunku do najważniejszych zdobyczy nauki światowej – polscy uczeni muszą rozumieć to, co dzieje się aktualnie w badaniach na świecie i muszą potrafić to wykorzystać. Kluczowe jest także zapewnienie możliwości rozwoju naukowego najlepszym badaczom, aby wyjazd z kraju nie był dla nich jedynym wariantem.

3. Cel kulturotwórczy. Ten zakres oddziaływania nauki jest często niedoceniany i zaniedbywany. Odzyskując niepodległość niecałe 20 lat temu odziedziczyliśmy po poprzednim ustroju nie tylko zrujnowaną gospodarkę, ale także zagubione społeczeństwo. Populistyczne hasła polityków, wielokrotnie wzmacniane przez media, oraz konsumpcyjny styl życia lansowany przez bogate kraje zachodnie, nie pomagają odnaleźć się w rzeczywistości po transformacji. Jakość debaty publicznej, w której dominuje retoryka wojenna, nie skłania do poszukiwań możliwości współpracy czy dbania o dobro wspólne. Obserwujemy w Polsce naturalną ucieczkę do przeszłości, gdzie zasadniczą wartością są wspomnienia o heroicznych postawach naszych przodków. Gdy zapytamy, z czego my, Polacy jesteśmy dumni, usłyszymy, że z tragicznego w skutkach Powstania Warszawskiego. Z kolei pozytywne obrazy uzyskania niepodległości w 1918 r., powstania „Solidarności” czy zawarcia umowy społecznej przy Okrągłym Stole, a nawet ogromnych przecież dokonań pierwszych lat transformacji, zacierają się w wyniku zgiełku wywoływanego przez polityków – i w historii najnowszej na plan pierwszy wysuwają się traumatyczne przeżycia związane ze stanem wojennym. A przecież powinno być inaczej. Każdy naród powinien być dumny ze swojej historii, ale jednocześnie musi także aktywnie promować te wartości, które będzie chciał przekazać następnym pokoleniom. Tu właśnie niezwykle ważny jest rozwój nauki. To nauka może być dla nas odskocznią pozwalającą spojrzeć w przyszłość, a nie tylko na oglądanie się w przeszłość. Tylko wyedukowane społeczeństwo może wyzwolić się ze swoich fobii i kompleksów, i stać się partnerem innych rozwiniętych społeczeństw.





Uważam, iż nauka i cały zbiór wartości czy cech kojarzących się z nią, takich jak innowacyjność, kreatywność, racjonalność, otwartość, poszukiwanie prawdy - może być ważnym elementem budowania świadomości narodowej. Nie jest to zresztą tylko mój pomysł. Richard Florida w głośnej książce *The Rise of the Creative Class* opisuje „klasę kreatywną” i „miejsca kreatywne”. Klasa kreatywna to, zdaniem Floridy, nowy typ elity społecznej - jednostek dynamicznych: naukowców, inżynierów, informatyków, ale także artystów, wpływowych dziennikarzy, przedstawicieli finansjery i prawników, którzy pracując w miejscach - także kreatywnych - z nieograniczonym dostępem do wiedzy, technologii i innowacji, kształtują nową rzeczywistość i przyszłość całych społeczeństw. Uniwersytety i naukowcy powinni te miejsca dla klasy kreatywnej tworzyć.

Powinniśmy zadać sobie pytanie: z czego mają być dumni młodzi Polacy - czy tylko z pamięci historycznej - której oczywiście nie wolno lekceważyć - czy także z osiągnięć, dzięki którym Polska może stać się rozpoznawalna na świecie? Czy Polska ma się kojarzyć jedynie z muzyką Chopina, czy także z osiągnięciami w biotechnologii, optyce, nanomateriałach lub chemii polimerów? Czy wizerunek Polaka wyznaczać ma obraz Polaka - hydraulika, czy też raczej Polaka - młodego, świetnie wyedukowanego uczonego, doskonale odnajdującego się na całym świecie, ale wybierającego pracę w Polsce? To ambitny, ale nie utopijny projekt cywilizacyjny. We współczesnym świecie marka liczy się przynajmniej tak samo jak produkt. Inwestowanie w naukę może dostarczyć krajowej gospodarce nowych, wydajniejszych, bardziej przyjaznych środowisku i lepiej służących klientom produktów. Może też, co jeszcze ważniejsze, sprawić, że Polska stanie się marką, której warto zaufać, w którą warto inwestować i z którą warto robić interesy. Budzącą smutek alternatywą jest perspektywa utrwalenia marki Polski jako eksportera taniej siły roboczej i wyrobów z wikliny. Nie liczymy jednak wtedy na to, że Polacy, na taką skalę jak chociażby Amerykanie (naród powstały nie dzięki wspólnej historii, ale dzięki wspólnym wartościom: demokracji, wolności i właśnie innowacyjności), będą angażowali się w życie społeczne kraju.





Kazimierz Michał Ujazdowski

**Mecenat pełnowymiarowy.
Bilans dwudziestolecia i projekt
polityki kulturalnej w trzeciej dekadzie**

Tekst wystąpienia składał się z dwóch części: bilansu Dwudziestolecia i próby odpowiedzi na pytanie o pożądany kształt polityki kulturalnej państwa w przyszłości. Rzecz jasna, mecenat państwowy traktuję jako służebny wobec dziedzictwa i twórczości artystycznej i respektujący właściwą tej sferze wolność i pluralizm opinii. Nie podejmuje oceny kondycji polskiej kultury, lecz kwestię odpowiedzialności państwa za jej zachowanie, rozwój i promocję.

W pierwszej części wystąpienia analizuję ewolucję polityki państwowej w tej sferze od polityki pasywnej, ujmującej mecenat jako część polityki społecznej państwa w latach dziewięćdziesiątych (jej głównymi cechami była marginalizacja tej sfery w budżecie państwa i chaotyczna decentralizacja z roku 1998) do polityki aktywnego mecenatu, której początki przypadają na rok 2000. Mecenat aktywny drugiej dekady niepodległości nie powracał do wzorców etatystycznych właściwych dla modelu państwa realnego socjalizmu. Jego istota polegała na próbie przyjęcia realnej odpowiedzialności państwa za wsparcie dla dziedzictwa i kultury i zaowocowała ustabilizowaniem się pozycji budżetowej kultury, powołaniem PISF (specjalnych form wspierania rodzimej twórczości filmowej), budową podstaw polskiej dyplomacji kulturalnej, realnym wsparciem dla ochrony zabytków i budową podstaw polityki pamięci oraz nowoczesnego muzealnictwa historycznego. Po roku 2000 polityka kulturalna odpowiedziała pozytywnie na wyzwanie partycypacji w UE i wykorzystania funduszy unijnych na rozwój infrastruktury kultury i ochronę dziedzictwa (ocena wykorzystania środków w agendzie 2004-2006 i funduszy z mechanizmu norweskiego).

Polityka aktywnego mecenatu przyniosła zmianę na plus w stosunku do lat dziewięćdziesiątych, ale nie rozwiązała wielu problemów stojących przed polityką państwa w tej sferze. Projekt polityki kulturalnej

IV





musi uwzględniać specyfikę Polski, co oznacza potrzebę zastosowania elastycznych rozwiązań ustrojowych. Polska nie może przyjąć modelu liberalnego ze stawką na prywatny mecenat ze względu na ubogość środków znajdujących się w rękach kapitału prywatnego. Z drugiej strony nie powinna przyjąć modelu ściśle centralistycznego na wzór francuski, tłumiloby to bowiem aktywność samorządową i niezależnych organizacji kulturalnych.

Wybór pożądaną definiuję jako mecenat aktywny i partnerski. Przyjmujący zasadniczą odpowiedzialność za wsparcie dla najistotniejszych inicjatyw w sferze kultury i mający zdolność do partnerskiej współpracy z samorządami i partnerami społecznymi. Jestem jednocześnie krytycznie nastawiony do korporatyzacji polityki kulturalnej, to znaczy do idei przekazywania decyzji państwowym korporacjom reprezentującym poszczególne segmenty kultury. W praktyce oznacza to ryzyko hermetyzacji wysiłku władz publicznych ze szkodą dla dynamiki kultury. A więc chodzi o model, w którym państwo nie rezygnuje z odpowiedzialności i korzysta z mechanizmów partnerskich.

Drugim istotnym założeniem jest umocnienie pozycji kultury jako ważnego składnika strategii państwowej z uwypukleniem roli cywilizacyjnej, edukacyjnej, promocyjnej mecenatu. Mecenat powinien uzyskać status ponadbranżowy. W tej sytuacji można myśleć z nadzieją o zrozumieniu roli kultury w nowoczesnej dyplomacji, a także o realnym wprowadzeniu edukacji kulturalnej do programów szkolnych (a właściwie o ich przywróceniu). Myślenie w kategoriach strategii państwowej pozwoli również na rozwiązanie napięcia między wsparciem dla dziedzictwa a mecenatem nad współczesną kulturą artystyczną (sztuką współczesną a muzealnictwem historycznym). Napięcie to zbyt często ograniczało możliwości polityki kulturalnej. Mecenat pełnowymiarowy traktuje tradycję jako czynnik ożywiający współczesność (współczesność nie może istnieć bez tradycji, ta współczesności stała by się skamieliną) i pozwoli na odważne rozwiązanie problemów ustrojowych odbudowę specjalnej administracji konserwatorskiej, unowocześnienie dyplomacji kulturalnej. Ukształtowanie się mecenatu pełnowymiarowego pozwoli na zbudowanie szerokiego zaufania do aktywności państwa ze strony środowisk kulturalnych i elit społecznych.





V sesja

Spółeczeństwo obywatelskie. Media. Kościół

Przewodniczący:
Antoni Z. Kamiński

Uczestnicy:
Piotr Gliński,
Bariery rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce

Tomasz Żukowski,
Debata publiczna

Piotr Legutko,
Media a społeczeństwo obywatelskie

Zbigniew Nosowski,
*Kościół katolicki w Polsce po roku 1989:
bliżej społeczeństwa czy bliżej władzy?*

Jacek Kochanowicz,
Kultura biurokratyczna i wolności gospodarcze

Barbara Fedyszak-Radziejowska,
Spór demosu z władzą o demokrację

V





Antoni Z. Kamiński

Wprowadzenie

Moda na zainteresowanie tematyką „społeczeństwa obywatelskiego” powróciła w naukach społecznych i dyskursie publicznym stosunkowo niedawno, wraz z pojawieniem się ruchów opozycyjnych w państwach komunistycznych. Pojęcie to, w najogólniejszym zarysie, odnosi się do zdolności społeczeństwa oraz grup wchodzących w jego skład do samoorganizacji, tj. współdziałania na rzecz wspólnego dobra w ramach reguł przez siebie stworzonych. Społeczeństwo obywatelskie istnieje w ramach państwa, lecz jest od niego względnie niezależne.

Pojęcie „społeczeństwa obywatelskiego” jest zakresem pokrewne takim terminom, jak: „suwerenność ludu”, „sfera publiczna”, „klasa średnia”, czy „kapitał społeczny”. Lud nie może sprawować kontroli nad państwem, jeżeli nie jest w stanie zorganizować się w celu podjęcia zbiorowego działania. „Sfera publiczna” odnosi się do kontaktów między obcymi: jej rozwój towarzyszy integralnie procesom modernizacji. Wreszcie, pojęcie „klasy średniej” pojawia się już u Arystotelesa, a stosowali je, w rozumieniu, jakie ten mu nadał, Gaetano Mosca i C. Wright Mills. Obejmuje ono środowisko ludzi, materialnie niezależnych od państwa, posiadających stosunkowo wysoki poziom wykształcenia, wyznających system wartości, który rozwija w nich poczucie odpowiedzialności za losy wspólnoty, z którą utożsamiają się. W każdym wypadku, niezbędnym elementem towarzyszącym tym pojęciom jest patriotyzm, tj. identyfikacja z szerszą zbiorowością zamieszkującą dane terytorium.

Społeczeństwo obywatelskie jest tworem cywilizacji zachodniej. Powstało w wyniku autonomizacji społeczeństwa wobec władzy politycznej w trakcie funkcjonalnego różnicowania się jego organizacji. W innych cywilizacjach, władcy byli w stanie utrzymać wystarczająco skuteczną kontrolę nad społeczeństwem, by zapobiec jego uwolnieniu się





3 Czerwca 2009 r.

spod kurateli autokratycznej władzy. Zdolność ta była najważniejszym hamulcem rozwoju społecznego. Karl Wittfogel nazwał to „pułapką rozwojową”. Charakterystyczne, że – jak na to zwracają uwagę badacze współczesnej Azji – rozwój nowoczesnej gospodarki na tym obszarze, a wraz z nim częściowa adaptacja instytucji związanych z cywilizacją zachodnią, rodzi tam tendencje podobne do tych, z jakimi od stu lat mieliśmy do czynienia w Europie.

Ewolucja cywilizacji zachodniej przebiegała poprzez szereg rewolucyjnych etapów. Pierwszym i bodaj najważniejszym, z punktu widzenia konsekwencji – jak dowodzi Harold Berman – była rewolucja gregoriańska, która zaczęła się u schyłku XI w., doprowadzając w efekcie do oddzielenia sfery świeckiej i duchowej. Istotne dla jej sukcesu były dwa czynniki: decentralizacja feudalnego systemu politycznego, jako warunek konieczny powodzenia rewolucji, oraz instytucjonalizacja życia religijnego. Zarówno Kościół, jak Cesarstwo dążyły do uzyskania w tym sporze poparcia znaczących ośrodków władzy (królów, patrycjatów miejskich, wielkich feudałów świeckich i duchownych), aby osiągnąć przewagę nad przeciwnikiem. Wymagało to nie tylko odwołania się do interesów, ale również przedstawienia ideologicznej i prawnej legitymacji roszczeń. Pośrednim skutkiem tej walki, twierdzi Berman, było pojawienie się nowoczesnej idei prawa i początek racjonalizacji władzy państwowej, rozwój szkolnictwa i powstanie uniwersytetów oraz powstanie samorządu miejskiego. Stworzyło to obszar swobody między Kościołem a państwem, w którym rozwinęło się niezależne życie społeczne i kulturalne. Miało to zapewne związek z treścią norm i wartości zawartych w religii chrześcijańskiej. Ten problem wychodzi jednak poza temat panelu.

Drugim wielkim przełomem był rozwój gospodarki rynkowej. Rynek, jako układ instytucji, jest tworem państwa. Jej działanie wymaga co najmniej jasnego określenia i ochrony praw własności oraz instytucji zapewniających skuteczną egzekucję kontraktów. Niezbędne są więc gwarancje prawne chroniące własność przed arbitralną ingerencją władców. Rozwój gospodarki rynkowej oznacza wyłączenie jeszcze jednej kluczowej sfery życia społecznego spod bezpośredniej kontroli władzy politycznej. Pozwoliło to wykorzystać mechanizm konkurencji dla wzrostu gospodarki i bogactwa w społeczeństwie.





Przełom ten nie dokonał się w sposób pokojowy: władców europejskich zmusiła do tego, w XVII i XVIII w. konieczność pozyskiwania środków materialnych niezbędnych do prowadzenia długotrwałych wojen. W ten sposób, jako skutek uboczny konkurencji polityczno-wojskowej, pojawiła się klasa ludzi materialnie niezależnych od kaprysów władców, mogących poświęcić część swojego czasu na działalność publiczną. Jak zaś pisał Gaetano Mosca:

„Społeczeństwo ma największą szansę, by rozwinąć względnie doskonałą organizację polityczną, gdy posiada liczną klasę ludzi, których pozycja materialna jest niezależna od tych, którzy dzierżą najwyższą władzę; posiadających wystarczające środki, by poświęcić czas na doskonalenie osobistej kultury i rozwinięcie w sobie tego zainteresowania sprawami publicznymi – tego arystokratycznego ducha, chciałoby się rzec – który jedynie może skłonić ludzi, by służyli swemu krajowi, nie czerpiąc tego korzyści innych niż osobista duma i poczucie własnej godności.”

Mosca uważał, że owo zaangażowanie w sprawy publiczne, poczucie odpowiedzialności za wspólne dobro, rodzi się przez pokolenia, jest przenoszony w procesie socjalizacji w ramach pewnej względnie stabilnej warstwy społecznej. Zauważmy, że wysoka ruchliwość społeczna jest zjawiskiem utrudniającym taką międzypokoleniową transmisję wzorów kulturowych.

Przywileje związane z prawem uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi, ograniczały się początkowo do warstwy ludzi majątnych, ale – jak pokazał T. H. Marshall – z czasem miały objąć całe społeczeństwo, niezależnie od bogactwa, religii i płci. Tradycyjnie, status obywatela wiązał się z prawami i obowiązkami; obecnie równowaga między nimi zaczęła niebezpiecznie chylić się na stronę praw, tworząc przewagę roszczeń nad wolą angażowania się w działanie na rzecz dobra publicznego: stopniowo słabnie ów „arystokratyczny duch” na rzecz walki o niezashużoną rentę kosztem innych. „Przewiduję przyszłe szczęście dla Amerykanów – ostrzegał Tomasz Jefferson – o ile będą w stanie uniemożliwić rządowi marnotrawienie owoców ich pracy pod pretekstem, że opiekuje się on nimi.” Ekspansja roszczeń, bez ponoszenia odpowiedzialności, uzależnia ludzi od państwa, a to z kolei wzmacnia presję fiskalną na gospodarke. Daniel Bell, idąc śladem Józefa



Schumpetera, tu widzi największą groźbę dla kapitalizmu. Zauważmy jednak, że roszczenia bez odpowiedzialności nie są cechą przysługującą wyłącznie liberalnym demokracjom – charakteryzują również ustroje autorytarne i autokracje.

Samoorganizacja wymaga informacji, a tę zapewnić może tylko wyspecjalizowane, niezależne narzędzie informowania społeczeństwa o sprawach publicznych i poczynaniach władzy politycznej. Rządzących jest niewiele – rządzonych są masy. Rządzący dysponują, nawet w warunkach trójpodziału władzy, ogromnymi środkami manipulacji nastrojami i postawami narodów. Jedynie w warunkach swobody dostępu do informacji i wolności środków masowego przekazu, obywatelstwo może stać się, jak pisze Ralf Dahrendorf, „[...] krystalizacją racjonalności w roli społecznej.” Są to warunki konieczne, ale nie wystarczające. Musi uzupełnić je właściwy etos profesjonalny środowiska ludzi parających się zawodem dziennikarskim.

Ten skróty opis procesu powstania społeczeństwa obywatelskiego i zagrożeń, na jakie obecnie napotyka, służy ogólnemu zarysowaniu problemu: społeczeństwo obywatelskie jest produktem modernizacji, polegającej na wewnętrznym różnicowaniu się funkcjonalnym systemów społecznych. Proces ten trwał setki lat i dokonywał się poprzez serię gwałtownych rewolucji. Towarzyszy mu rozwój kultury – wzorów, norm i wartości – bez którego ten system organizacji życia społecznego i społeczeństwo obywatelskie nie mogłyby w ogóle istnieć.

Współcześnie rozwój ten osiągnął poziom współzależności globalnych, co nie pozostaje bez wpływu na omawiane tu kwestie. Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego odnosi się do zróżnicowanych funkcjonalnie wspólnot lokalnych, a więc do zbiorowości określonych terytorialnie, które przewyższają swą różnorodność próbując określić i realizować dobro wspólne. Jest więc ono, w rozumieniu tradycyjnym, elementem procesu agregacji interesów na poziomie lokalnym. Jako fenomen historyczny, społeczeństwo obywatelskie posiada kilka wymiarów:

- wymiar polityczny – autonomia społeczeństwa wobec władzy politycznej osiągnięta dzięki ochronie prawnej i niezależności materialnej;
- wymiar moralny – przewidywalność zachowań jako warunek konieczny wzajemnego zaufania w stosunkach między ludźmi;





- intelektualny – zdolność rozumienia spraw publicznych i opanowanie technicznej strony funkcjonowania w zbiorowości społecznej.

Mogą one zaistnieć i umocnić się tylko w określonych warunkach instytucjonalnych. Wystarczy, że pojawią się i utrwala ich zręby, by wywołać samonapędzający się proces rozwojowy.

Wśród czynników instytucjonalnych niezbędnych dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego do najważniejszych należy jakość prawa oraz sprawność jego egzekucji, jest to bowiem warunek konieczny zaufania obywateli do państwa, a dalej – do współobywateli. Bez zaufania do współobywateli i instytucji publicznych, nie sposób jest uniknąć patologii działań zbiorowych, jak „dylemat więźnia,” „tragedia wspólnego pastwiska”, czy problem „pasażera na gapę”.

Proces formowania się społeczeństwa obywatelskiego w cywilizacji zachodniej polegał na ograniczaniu władzy politycznej najpierw o dziedzinę życia duchowego, później o dziedzinę gospodarki, w końcu – na podporządkowaniu samej polityki kontroli społeczeństwa. Dynamika rozwoju komunizmu zmierzała w kierunku dokładnie przeciwnym: monopolizacji władzy politycznej, likwidacji praw własności przez państwo, zawłaszczenia wszystkich sfer życia publicznego przez monopartię. Państwo komunistyczne było zdolne utrzymać równowagę polityczną w stopniu, w jakim było w stanie wyeliminować wzory, normy i wartości właściwe dla społeczeństwa obywatelskiego.

Ustrój ten był zaprzeczeniem logicznym podstawowych wartości wytworzonych przez główny nurt cywilizacji zachodniej. Całkiem słusznie wskazywano na jego azjatyckie korzenie. Niemniej, szereg problemów, jakie komunizm sprowadził na społeczeństwa, które sobie podporządkował, miało charakter podobny do tych, jakie wystąpiły u zarania historii Europy: dążenie do likwidacji autonomii sfery duchowej i kulturalnej; zniesienie autonomii gospodarki; a wreszcie – pozbawienie społeczeństw swobód politycznych i prawa do uczestniczenia w życiu publicznym. W każdej z tych dziedzin komunizm prowadził do głębokiego regresu. Pozbawiał on te społeczeństwa tego, co kiedyś, chociaż w różnej mierze, już one posiadały.





3 Czerwca 2009 r.

Polska wyróżniała się na tle innych skomunizowanych narodów pod kilkoma względami: pomimo wysiłków władz trwało życie religijne, nie zdołano wprowadzić pełnej kolektywizacji rolnictwa, istniał – choć marginalnie – sektor prywatny w rzemiośle i usługach, życie kulturalne – mimo okresowych „dokręceń śruby” – było stosunkowo bardziej swobodne niż gdzie indziej. Był to jedyny kraj bloku, gdzie wystąpienia społeczne trzykrotnie doprowadziły do zmiany ekipy rządzącej. Powstał tu niezależny ruch polityczny łączący około dziesięciu milionów ludzi, którego celem było odzyskanie praw obywatelskich. Wreszcie, mając po raz pierwszy od ponad pięćdziesięciu lat możliwość wyrażenia swoich poglądów, społeczeństwo polskie odrzuciło zdecydowanie w wyborach 4 czerwca 1989 roku komunistyczny system władzy. Jeżeli nie te fakty, to co może dobitniej świadczyć o istnieniu w Polsce społeczeństwa obywatelskiego? Tym bardziej dziwią uwagi niektórych publicystów, że na obszarze na wschód od Łaby społeczeństwo obywatelskie nigdy nie zaistniało.

Zdolność do oporu wobec obcej dominacji nie jest tym samym, czym jest zdolność do budowy struktur instytucjonalnych służących realizacji tych wartości, które się wyznaje i jakich społeczeństwo polskie z uporem broniło. Można więc zapytać, w jakim stopniu struktury służące obronie wartości obywatelskich są przydatne w odbudowie społeczeństwa obywatelskiego w warunkach wolności? Jak sprawdziły się w Polsce instytucje, które gdzie indziej są podstawą dobrze działającego społeczeństwa obywatelskiego? Po trzecie, o ile uznać, że jest ono w Polsce w jakiś sposób ułomne, to gdzie leżą tego przyczyny? Bardziej konkretnie chciałbym zapytać:

1. Czy Kościół, który niewątpliwie odegrał kluczową rolę, jako fundament społecznego oporu wobec władzy komunistycznej, jest i obecnie katalizatorem umacniania się społeczeństwa obywatelskiego? A może, miast orientować się na społeczeństwo, skupił uwagę na ciągnięciu korzyści z symbiozy z władzą polityczną?
2. Czy środki masowego przekazu informują społeczeństwo o sprawach publicznych i podnoszą jego poziom obywatelskiej świadomości? A może są instrumentem indoktrynacji w rękach „właści-





- cieli”? Czy służą społecznej kontroli nad władzą polityczną, czy raczej międzypartijnym rozgrywkom?
3. Czy stworzyliśmy warunki instytucjonalne sprzyjające uruchamianiu ludzkiej inicjatywy w gospodarce? A może przeciwnie, opór wobec liberalizacji gospodarki tkwią w celowym dążeniu do uzależnienia przedsiębiorców od urzędników i polityków? Czy więc niskie miejsce Polski na skali wolności gospodarczych jest wynikiem głupoty i zaniechania, czy efektem świadomej działalności?
 4. Czy najwyższy w Europie procent rencistów, najmłodszy wiek emerytów, i inne przykłady „jazdy na gapę”, wyrażają, niekoniecznie świadome, dążenie do ubezwłasnowolnienia obywateli przez państwo? A może jest tylko wynikiem słabości instytucji i kunktatorstwa polityków?
 5. Czy korporacje zawodowe, fundacje i stowarzyszenia, a także partie polityczne, które mają służyć dobru publicznemu i wyrażaniu społecznych interesów, rzeczywiście służą tym celom, czy wyrażają partykularne interesy swych członków, a przede wszystkim kierownictw?
 6. Czy należy traktować poważnie niskie oceny Polski na skali jakości rządzenia, tj. całości procesów funkcjonowania społeczeństwa, czy uznać je za wynik ignorancji oceniających?
 7. Czy globalizacja pozbawia omawiane tu pojęcie sensu, czy też sens ten zmienia, nie obniżając znaczenia samego zjawiska, które odnosi się przecież do podstawowych kwestii związanych z solidarnością społeczną?
 8. Czy te czynniki mają wpływ na obyczaje Polaków, czy może społeczeństwo żyje obok, nietknięte stanem tych dziedzin instytucjonalnych? Ale, jeżeli tak, to czy jest ono wciąż społeczeństwem obywatelskim?

Na te pytania, a przynajmniej na niektóre z nich, chciałbym usłyszeć odpowiedzi od członków panelu.





3 Czerwca 2009 r.

PRZEWODNICZĄCY:



Antoni Z. Kamiński, w l. 1963 – 1968 studiował socjologię na Uniwersytecie Warszawskim, gdzie w 1974 r. obronił pracę doktorską i habilitował się w 1982 r. Od 1993 r. jest profesorem zwyczajnym. Pracuje w PAN i w Collegium Civitas, zasiadał w radach naukowych wielu instytucji i czasopism, m.in. Social Science Research Council w Nowym Jorku. Wykładowca i stażysta uczelni zagranicznych. Obecnie jest członkiem Rady Służby Cywilnej. Zajmuje się problematyką bezpieczeństwa międzynarodowego, instytucjami politycznymi i ekonomicznymi oraz transformacją krajów postkomunistycznych. Autor i współautor wielu artykułów i książek, w tym m.in. *An Institutional Theory of Communist Regimes. Design, Function, and Breakdown*, (San Francisco 1992). Ostatnio pod jego redakcją ukazała się praca *Polityka bez strategii: bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej i Polski w perspektywie ładu globalnego*.





UCZESTNICY:

Piotr Gliński – socjolog, prof. dr hab., pracownik Zakładu Społeczeństwa Obywatelskiego Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, profesor zw. Uniwersytetu w Białymstoku, Kierownik Katedry Socjologii Struktur Społecznych UwB, Przewodniczący Polskiego Towarzystwa Socjologicznego. Specjalizuje się w problematyce społeczeństwa obywatelskiego, sektora organizacji pozarządowych, ruchów społecznych, społecznych aspektów ochrony środowiska, socjologii kultury. Opublikował m.in. *Polscy Zieloni. Ruch społeczny w okresie przemian* (Warszawa 1996, Wydawnictwo IFiS PAN); *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?* (Warszawa 2006, Wydawnictwo IFiS PAN); *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego* (współredakcja z Barbarą Lewenstein i Andrzejem Sicińskim) – dwa tomy (Warszawa 2002; 2004, Wydawnictwo IFiS PAN); *Civil Society In the Making* (współredakcja z Dariuszem Gawinem; Warszawa 2006, Wydawnictwo IFiS PAN).





3 Czerwca 2009 r.



Tomasz Żukowski: (ur. w 1957 r.) szkołę podstawową i liceum ukończył w Tomaszowie Lubelskim.

Socjolog, politolog, badacz polityki społecznej. Doktor nauk humanistycznych. Od 1980 roku pracuje w Instytucie Polityki Społecznej na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, którego jest absolwentem. Uczy także w Collegium Civitas, zaś od 2006 roku współpracuje z Centrum Myśli Jana Pawła II w Warszawie.

Wykładał m.in. w Wyższej Szkole Biznesu - National-Louis University w Nowym Sączu, w Uniwersytecie Jagiellońskim, w krakowskiej Wyższej Szkole Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera oraz w Instytucie Regionalnym w Katowicach.

W latach 1994-1995 kierownik zespołu badań społecznych w Ośrodku Badania Opinii Publicznej. Autor i współautor licznych badań opinii publicznej, kilku książek oraz wielu artykułów naukowych i popularnonaukowych poświęconych opinii publicznej, ewolucji polskiego systemu politycznego, wyborom, działalności organizacji pracowniczych.

Od kilkunastu lat analizuje i komentuje wydarzenia na polskiej scenie życia publicznego dla różnych stacji telewizyjnych i radiowych, gazet i czasopism.

W roku 1981 współpracownik ruchu samorządów pracowniczych na Mazowszu. Po roku 1989 ekspert Obywatelskiego Klubu Parlamen-





tarnego i Akcji Wyborczej Solidarność. W latach 1998-2001 i 2006-2007 członek Rady Centrum Badania Opinii Społecznej.

Ma żonę lekarkę, córkę i syna. Nie należy do żadnej partii politycznej. Członek NSZZ „Solidarność” i Polskiego Towarzystwa Socjologicznego.





3 Czerwca 2009 r.



Piotr Legutko: - publicysta, dziennikarz, absolwent polonistyki UJ. W latach osiemdziesiątych współpracował z „Tygodnikiem Powszechnym”. Od 1991 do 1997 roku pracował w „Czasie Krakowskim” (także jako redaktor naczelny). Od 1997 do 2005 związany z krakowskim oddziałem TVP. Jest autorem licznych programów telewizyjnych, głównie o tematyce regionalnej, reportaży i filmów dokumentalnych. W 2006 roku był kierownikiem redakcji publicystyki TVP1, a do czerwca 2007 zastępcą dyrektora Agencji Informacji TVP. W latach 2005–2006 redaktor naczelny kwartalnika „Nowe Państwo” i członek zespołu redakcyjnego tygodnika „Gość Niedzielny” (1999–2005). Obecnie jest redaktorem naczelnym „Dziennika Polskiego”, a także wykładowcą Studium Dziennikarskiego PAT oraz retoryki i komunikacji społecznej na Uniwersytecie Jagiellońskim.

Ekspert Centrum im. Mirosława Dzielskiego oraz Polskiej Fundacji Dzieci i Młodzieży. Współautor Deklaracji Obywatelskiej „Edukacja dla Rozwoju”



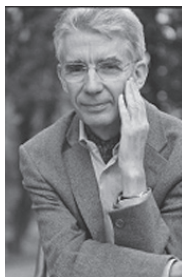


Zbigniew Nosowski: (ur. w 1961 r.) studiował socjologię i teologię. Od 1989 redaktor miesięcznika „WIEŻ”, od 2001 – redaktor naczelny, obecnie także dyrektor programowy Laboratorium WIEŻI. Autor książek „Parami do nieba. Małżeńska droga świętości”, „Szare a piękne. Rekolekcje o codzienności”, współautor książki i cyklu telewizyjnego „Dzieci Soboru zadają pytania”. W latach 2001 i 2005 był świeckim audytorem Synodu Biskupów w Watykanie. W latach 2002-2008 konsultor Papieskiej Rady ds. Świeckich. W latach 2007-2009 współprzewodniczący Polskiej Rady Chrześcijan i Żydów, obecnie wiceprzewodniczący. Autor ponad 300 telewizyjnych programów publicystycznych, m.in. cyklu „Boskie i cesarskie”. Mieszka w Otwocku.





3 Czerwca 2009 r.



Jacek Kochanowicz: (ur. 1946 r.) profesor historii gospodarczej na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz profesor historii w Central European University w Budapeszcie. Zajmuje się historią gospodarczą XVIII-XX w., porównawczą historią procesów modernizacyjnych w XX w. oraz historycznymi aspektami procesu transformacji postkomunistycznej. Ostatnio opublikował *Backwardness and Modernization: Poland and Eastern Europe in the 16th-20th Centuries* (Polgrave 2006) oraz *Kulturowe aspekty transformacji ekonomicznej* (Warszawa, ISP 2007). Pisuje teksty publicystyczne („Res Publica Nowa”, „Przegląd Polityczny”, „Gazeta Wyborcza”), jest członkiem zarządu Fundacji im. Stefana Batorego.





Barbara Fedyszak-Radziejowska: absolwentka Uniwersytetu Warszawskiego, etnolog, socjolog wsi, adiunkt w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN oraz na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej. Uczestniczyła w badaniach i publikowała artykuły oraz książki poświęcone społecznościom wiejskim, a w szczególności rolnikom, ich etosowi pracy, postawom wobec UE, przedsiębiorczości wiejskiej oraz kapitałowi społecznemu polskiej wsi. Przedmiotem jej zainteresowań badawczych jest także sfera wartości polskiego społeczeństwa, w tym postawy wobec rodziny, życia jako wartości, wiary i Kościoła katolickiego. Uczestniczyła w projektach badawczych i publikowała w ISP (Duchowieństwo parafialne a integracja europejska. 2003) oraz w Centrum Myśli Jana Pawła II (Wartości Polaków a dziedzictwo Jana Pawła II. 2007-2009). W latach 1982 – 1988 kierowała pracami Zespołu („Zespół” w ramach „Armenii”) prowadzącego dla RKW Mazowsze i dla TKK analizy stanu nastrojów środowisk działających w niejawnych strukturach NSZZ Solidarność. Podstawą były obserwacje współpracowników Zespołu z terenu całej Polski.

Publicystka współpracująca z „Gościem Niedzielnym”, dziennikiem „Rzeczpospolita” oraz kwartalnikiem „Zeszyty Karmelitańskie”. Jest członkiem Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej oraz Rady do Spraw Wsi i Rolnictwa przy Prezydencie RP.







WYSTĄPIENIA (tezy do dyskusji)







Piotr Gliński

Barierzy rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce

Abstrakt: Podstawowymi mechanizmami rozwojowymi społeczeństwa obywatelskiego były w Polsce: czynnik samorozwojowy i samoedukacyjny oraz szeroko rozumiane wsparcie zagraniczne (fundusze, know-how, odbudowa etosu społecznikowskiego, efekt „bumerangowy”). Poziom aktywności obywatelskiej w naszym kraju jest jednak jednym z najniższych w Europie. Społeczeństwo obywatelskie ma w Polsce jedynie charakter enklawowy. Decydują o tym specyficzne blokady jego rozwoju.

Jedną z podstawowych jest niechętna idei społeczeństwa obywatelskiego realna (a nie jedynie deklaracyjna) postawa polskich elit (w tym szczególnie elit politycznych, w przypadku których socjologowie mówią nawet o „zdradzie elit”) oraz wielu antyobywatelskich grup interesu, takich jak: grupa „klientelistyczna”, „postkomunistyczna”, „neoliberalna”, „etatystyczna”, „samorządowa”, „korporacyjna”, „biurokratyczna”, „populistyczna” i in. Skutkiem tej sytuacji są zaniechania w tworzeniu warunków dla kształtowania się struktur i kultury obywatelskiej: np. regulacji legislacyjnych, programów aktywizacyjnych czy obowiązkowego systemu edukacji obywatelskiej. W ciągu dwudziestu lat polskich przemian dokonano (i to dopiero w roku 2003) tylko jednej zasadniczej zmiany legislacyjnej w tym zakresie; w polskich mediach (zwłaszcza publicznych) nie odbyła się choćby jedna poważna debata na temat problemów społeczeństwa obywatelskiego; dopiero w roku 2005 powołano pierwszy centralny, publiczny (choć bardzo skromny) fundusz wspierający inicjatywy obywatelskie.

Rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego nie sprzyja również słabość polskich instytucji demokratycznych, w szczególności instytucji partycypacyjnych i kontroli obywatelskiej.

V





Bardzo istotne są też bariery natury kulturowo-świadomościowej: dziedzictwo komunizmu, deficyt etosu inteligenckiego i jego specyficzne wady, konsumpcjonizm i zmateriałizowanie świadomości społecznej itp.

Pewne znaczenie w ograniczeniu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego mają również wady polskiego sektora pozarządowego, takie jak niska ilość programów rozwoju członkostwa, kłopoty z budową reprezentacji sektora, lekceważenie zasad samoregulacyjnych, brak lub nadmierny profesjonalizm i biurokratyzacja, komercjalizacja i „governmentalizacja”, paternalizm, klientelizm i kronizm, „oligarchizacja” itp. Słabość sektora pozarządowego skutkuje m. in. złą jakością demokracji lokalnej, która staje się domeną gry różnorodnych lokalnych grup interesów. W tej sytuacji rzadko kształtują się w Polsce autentyczne lokalne wspólnoty obywatelskie.

Wreszcie oczywistą blokadą rozwoju aktywności obywatelskiej jest niski poziom życia społeczeństwa polskiego oraz poważne kłopoty finansowe sektora organizacji pozarządowych.

Nadzieje na rozwój społeczeństwa obywatelskiego związane są z zapoczątkowaną kilka lat temu zmianą instytucjonalną w jego otoczeniu, zainspirowaną procesem integracji z Unią Europejską. Proces ten niesie jednak także w sobie określone zagrożenia dla kształtowania się polskiego społeczeństwa obywatelskiego, z których najważniejsze to import europejskiego „deficytu demokracji” oraz uzależnienie biurokratyczne i „ideologiczne” od instytucji unijnych.

Generalnie jednak struktury obywatelskie stanowią wielką, wciąż niewykorzystaną rezerwę rozwojową Polski, która – przy założeniu odpowiedniej woli politycznej władz – mogłaby być stosunkowo szybko uruchomiona.

1. Społeczeństwo obywatelskie w Polsce: mechanizmy rozwojowe, stan obecny

Społeczeństwo obywatelskie to społeczeństwo aktywne, otwarte, demokratyczne, solidarne, wolne i odpowiedzialne zarazem. Nie jest to kategoria łatwa do ukształtowania, właściwie orbituje gdzieś na granicy utopii, ale jest też jedyną chyba nadzieją na wyjście z wielu istotnych dylematów funkcjonowania współczesnych demokracji. Tylko dojrzały





partner obywatelski jest w stanie kontrolować potężne struktury władzy politycznej i ekonomicznej oraz łagodzić skutki różnorodnych napięć wewnętrznych w społeczeństwie. Tylko on potrafi wyzwolić społeczne rezerwy i obywatelską energię nawet w sytuacjach – wydawałoby się – beznadziejnych kryzysów społecznych i kulturowych.

Jednym z trzech podstawowych celów polskiej transformacji – oprócz wprowadzenia instytucji rynku i demokracji – miał być rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Dostępna wiedza socjologiczna wskazuje, że – mimo niewątpliwego rozwoju instytucji obywatelskich po roku 1989 – to ostatnie zadanie zostało spełnione w stopniu najmniej satysfakcjonującym. Struktury społeczeństwa obywatelskiego są w Polsce stosunkowo słabe, posiadają na ogół charakter enklawowy i nie stanowią równoważnego partnera dla sfery biznesu i polityki. Jest to jedna z podstawowych przyczyn słabości polskiej demokracji i licznych problemów, z jakimi nie radzi sobie nasze społeczeństwo.

Polskie społeczeństwo obywatelskie kształtowało się w okresie transformacji przede wszystkim pod wpływem trzech głównych czynników sprawczych: (1) prodemokratycznego przełomu z roku 1989; (2) charakterystycznego dla wielu ruchów społecznych i obywatelskich mechanizmu samorozwoju i samoedukacji oraz (3) szeroko pojętej pomocy zagranicznej.

Pierwszy czynnik stworzył podstawy prawno-instytucjonalne dla zapoczątkowania przemian proobywatelskich. Drugi polegał na oddolnej „pracy u podstaw”, społecznikowskiej działalności pewnej części społeczeństwa, która z różnych powodów, kontynuując etos solidarnościowy czy inteligencki, realizując etos kontrkulturowy, ale także powodowana dobrze pojętym interesem własnym czy koniecznością samoobrony swej sytuacji życiowej¹, postanowiła samodzielnie kształtować zręby samoorganizacji społecznej. Warto zaznaczyć, iż w tym fascynującym procesie samoorganizacji obywatelskiej można odnaleźć wyraźne ślady tradycji solidarnościowej. Wielu współczesnych działaczy obywatelskich wywodzi się z „Solidarności” i opozycji demokratycznej².

1 Na temat motywów podejmowania pracy w trzecim sektorze zob. (Koralewicz i Malewska-Peyre 1998; Chimiak 2006).

2 Wyniki badań przeprowadzonych w grudniu 2005 roku wśród dawnych działaczy opozycji solidarnościowej, zrzeszonych w Stowarzyszeniu Wolnego Słowa potwierdzają i po-





3 Czerwca 2009 r.

Trzeci czynnik rozwojowy – pomoc zagraniczna – obejmuje co najmniej cztery wymiary: finansowy, edukacyjny (przede wszystkim organizacyjne know-how), kulturowy (odbudowa etosu społecznikostwa) i polityczny. Ten ostatni zawiera w sobie między innymi, specyficzny, zwłaszcza w obliczu integracji z UE, „efekt bumerangowy”, polegający na społecznym nacisku, o charakterze pośrednim, na polskie elity polityczne poprzez elity i standardy zachodnie.

Natomiast – co charakterystyczne – polskie elity były w procesie kształtowania się sektora pozarządowego (poza nielicznymi wyjątkami) co najmniej nieobecne (Gliński i in. red. 2002; Frączak 2002; Gliński 2000). Można z dużą dozą pewności powiedzieć, że o ile wiele instytucji polskiej demokracji zaprojektowanych zostało i wprowadzonych odgórnie, o tyle polskie społeczeństwo obywatelskie zbudowane zostało faktycznie oddolnie, z pomocą podmiotów zagranicznych, przez pewną tylko, niewielką część naszego narodu, często wbrew jego elitom. Dlatego też w dużej mierze posiada wciąż charakter ograniczony i enklawowy.

Podstawową cechą społeczeństwa obywatelskiego jest aktywność obywatelska, którą rozumiemy jako zbiorowe i indywidualne działania o charakterze obywatelskim, a więc odnoszące się przede wszystkim do sfery dobra wspólnego, sfery spraw publicznych, łączące w sobie zaangażowanie, niezależność, zaufanie i solidarność społeczną oraz odpowiedzialność za wspólnotę – żeby wymienić tylko część podstawowych właściwości charakteryzujących kategorię obywatelskości (Gliński i in. [red.] 2004: 59-65; Gliński 2005: 225-226). Tak określona aktywność obywatelska przybiera oczywiście najróżniejsze formy, niekiedy pokrywa się z innymi rodzajami aktywności społecznej, jak na przykład z aktywnością związaną z realizacją interesów grupowych, aktywnością polityczną czy ekonomiczną. Dla celów analityczno-poznawczych można jednak przyjąć, iż podstawowym kryterium traktowania danej aktywności społecznej jako obywatelskiej jest realizowanie przez nią celów pożytku publicznego.

szerzają powyższą hipotezę, wskazując na w części opozycyjne korzenie sektora pozarządowego: działacze podziemia z lat osiemdziesiątych „są dalej aktywni w życiu publicznym, ale przede wszystkim w organizacjach pozarządowych (42 proc.), a nie w polityce i administracji (10 proc.)” [Mit...2005; Mielczarek].





Aktywność obywatelska o charakterze zbiorowym przejawia się w Polsce przede wszystkim w trzech obszarach: (1) w sektorze organizacji pozarządowych; (2) w postaci lokalnych społeczności obywatelskich; oraz (3) w obszarze grup, ruchów i inicjatyw nieformalnych. Aktywność indywidualna, obejmująca indywidualne postawy, zachowania i więzi obywatelskie oraz sieci zaufania społecznego, przyjmuje bardzo zróżnicowane, często efemeryczne formy, jest ze swej natury rozproszona i niestety także stosunkowo słabo zbadana. Jest ona także najprawdopodobniej silnie zróżnicowana kulturowo, a co za tym idzie – regionalnie i edukacyjnie

Dobrym wskaźnikiem aktywności zbiorowej jest deklarowana i obserwowana przynależność i/lub uczestnictwo Polaków w organizacjach pozarządowych o charakterze stricte obywatelskim. Według najbardziej wiarygodnych szacunków wynosi ona obecnie w Polsce ok. 10-12% (Gliński 2007: 270-279)³. Dane te znajdują potwierdzenie w wynikach socjologicznych badań społeczności lokalnych, których autorzy szacują, że aktywność obywatelska w skali lokalnej obejmuje od 5% do 10% Polaków (Starosta i in. 2003).

Dobrym wskaźnikiem indywidualnej aktywności obywatelskiej wydaje się być z kolei putnamowski kapitał społeczny, odnoszący się do relacji wzajemnościowych i uogólnionego zaufania społecznego (Putnam). Jego wskaźnik w Polsce wynosi – według różnych badań – około kilkunastu procent i jest jednym z najniższych w Europie (Gliński 2004: 253-255; Wciórka 2004: 33).

Indywidualna aktywność obywatelska jest więc postawą przejawiającą się w społeczeństwie polskim stosunkowo rzadko (w postaci enkla-

3 Należy jednocześnie podkreślić olbrzymi dystans, jaki dzieli pod tym względem społeczeństwo polskie od innych społeczeństw europejskich. Polacy deklarują najniższą partycypację obywatelską ze wszystkich 21 uwzględnionych w badaniach Europejskiego Sondażu Społecznego narodowości; jesteśmy na końcu grupy państw europejskich o bardzo niskiej aktywności społeczeństwa, do której oprócz nas należą Grecja, Portugalia i Węgry; znacznie lepiej wypadają Czesi i Słowacy, którzy wraz z Hiszpanami i Włochami stanowią grupę państw o „średnio-niskim” poziomie aktywności; pozostałe przebadane państwa europejskie, a przede wszystkim kraje skandynawskie, charakteryzują się bardzo wysokimi wskaźnikami aktywności obywatelskiej, niekiedy kilkakrotnie przewyższającymi poziom obywatelskiego zaangażowania w Polsce (Europejski Sondaż Społeczny 2002).





wowej), co w znacznej mierze jest skutkiem degradacji kulturowej społeczeństwa w latach PRL-u i upadku znaczenia tradycyjnych wartości inteligenckich i społecznikowskich.

Charakterystycznym w warunkach Polski zjawiskiem, wymagającym jednakże dalszych badań, są zachowania obywatelskie o charakterze parafialno-religijnym. Jest to często aktywność nieformalna, zarówno indywidualna, jak i wspólnotowa (w ramach kościelnych ruchów społecznych i parafii). Szacuje się, że w wymiarze wspólnotowym dotyczy ona ok. 10% polskich parafii. (Nycz 2009; Rogaczewska 2008).

2. „Zdrada elit”

Jak wskazywaliśmy już wyżej, socjologowie są w znacznej mierze zgodni co do tego, że podstawową blokadą rozwoju instytucji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce jest niechęć tej idei postawa większości polskich elit – nie tylko zresztą elit politycznych, ale także kulturalnych, medialnych, biznesowych, a nawet intelektualnych. Stosunek tych kręgów do problematyki aktywności i samoorganizacji obywatelskiej zawiera się na ogół w postawach politowania i pogardliwej wyższości. Badacze społeczeństwa obywatelskiego w Polsce już w połowie lat dziewięćdziesiątych określili tę sytuację mianem swoistej „zdrady elit” (Gliński i in. (red.) 2002). Elity solidarnościowe i wywodzące się z dawnej opozycji demokratycznej⁴, które kiedyś, w czasach walki z systemem komunistycznym, formułowały obywatelskie programy polityczne („nowy ewolucjonizm” Adama Michnika [1985] czy Program Samorządnej Rzeczypospolitej tzw. pierwszej „Solidarności” [Gliński 2006a])⁵, a następnie budowę społeczeństwa obywatelskiego uznały za jeden z trzech głównych (obok stworzenia instytucji rynku i demokracji) celów polskiej transformacji, bardzo szybko przestały się właściwie interesować kwestią zapewnienia warunków rozwoju dla instytucji obywatelskich w niepodległej Polsce.

4 O stosunku do tej problematyki tzw. „elit postkomunistycznych”, z jednym wyjątkiem J. Hausnera, trudno jest powiedzieć cokolwiek pozytywnego. Tzw. komuniści zawsze byli podejrzliwi wobec idei oddolnego organizowania się społeczeństwa, które zagroża ulubionemu przez nich centralizmowi, godzi w wąskie interesy grupowe i korupcję oraz ułatwia kontrolę poczynąń władzy.

5 Zob. na ten temat m.in. Pełczyński 1988; Słodkowska 2006.





To te właśnie elity doprowadziły do rozwiązania ruchu lokalnych Komitetów Obywatelskich, a część z nich była wyraźnie nieufna wobec pluralizmu politycznego. Wynikiem takiej postawy było też zacońanie polskiego systemu legislacyjnego w aspekcie regulacji partycypacyjnych. Dość powiedzieć, że podstawowe akty prawne dotyczące organizacji pozarządowych (ustawa o fundacjach i ustawa o stowarzyszeniach) zostały przyjęte jeszcze w latach osiemdziesiątych, a nowa regulacja dotycząca organizacji obywatelskich rodziła się w bólach przez co najmniej siedem lat i została uchwalona, w bardzo niedoskonałej zresztą formie, dopiero w roku 2003. Pierwszy fundusz państwowy dla inicjatyw obywatelskich został ustanowiony dopiero w roku 2005 [przedtem, a w dużej mierze także i obecnie, środki publiczne na cele obywatelskie – notabene na dwukrotnie niższym poziomie niż średnia europejska – rozdysponowywane były według arbitralnych decyzji urzędników administracji i polityków, a nie cywilizowanych procedur demokratycznych (ocena merytoryczna, udział społeczny, jawność, przejrzystość, rozliczalność, monitoring, ewaluacja itp.)].

Trzeba też dodać, że w ciągu osiemnastu lat polskiej transformacji państwo nie stworzyło spójnego i obowiązkowego systemu formalnej edukacji obywatelskiej w szkołach⁶, a w żadnym polskim poważnym medium nie odbyła się rzetelna, poważna debata poświęcona kondycji polskiego społeczeństwa obywatelskiego, a publicyści i intelektualiści nadający ton polskiemu dyskursowi publicznemu dopiero od kilku lat zaczynają na nowo dostrzegać tę problematykę. Jak wynika z analizy treści „Gazety Wyborczej” i „Rzeczpospolitej” dokonanej przez Jana Piotrowskiego, dopiero od roku 2005 publicyści coraz częściej zaczęli zwracać uwagę na problematykę społeczeństwa obywatelskiego, co spowodowane było – według tego autora – „panującą obecnie w polskich środowiskach opiniotwórczych swoistą >modą< na tę tematykę” (2005: 16-17).

Jeżeli chodzi o elity stricte polityczne, to w programach wyborczych polskich partii politycznych pomiędzy wyborami w roku 2001 i 2005

6 Znamienne, że przez wiele lat w polskim dyskursie publicznym dominowała teza, że szkoła nie powinna w ogóle wychowywać uczniów, lecz jedynie dostarczać im tzw. obiektywną wiedzę i ewentualnie wiedzę na temat alternatywnych wartości, jako podstawę dla samodzielnego wyboru. Zob. szerzej na ten temat m.in.: Gliński 2008.



nastąpiła co prawda wyraźna, pozytywna zmiana co do znaczenia przypisywanego społeczeństwu obywatelskiemu (Słodkowska 2005), to jednak analiza konkretnych zachowań i wypowiedzi polityków z lat 2001-2005 „[...] potwierdza znikome zainteresowanie większości polityków kwestią społeczeństwa obywatelskiego [...]” (Piotrowski 2005: 16). Zainteresowanie to nie wychodziło zresztą, z nielicznymi wyjątkami⁷, poza deklaracje. Stosunek do kwestii rozwoju instytucji obywatelskich ekipy rządowej PiS, która objęła władzę jesienią 2005 roku budził również pewien, częściowo uzasadniony, niepokój (Wygnański i Luft 2006; Hausner 2006). Nic nie wskazuje, by nowa koalicja PO-PSL, sprawująca obecnie rządy w Polsce, która doszła do władzy między innymi dzięki atmosferze potępienia i krytyki niechętniej postawy PiS wobec hasel obywatelskich, a sama szermuje hasłami wzmocnienia zaufania ogólnospołecznego i decentralizacji państwa, miała przynieść realną zmianę polityki w tym zakresie.

3. Antyobywatelskie grupy interesu

Na słabość polskiego sektora obywatelskiego wpływa jednak nie tylko niechętna postawa „centralnych” niejako elit opiniotwórczych, politycznych i intelektualnych, ale także funkcjonowanie w polskim życiu publicznym specyficznych, nieprzyjaznych sektorowi pozarządowemu nieformalnych grup interesów, od lat skutecznie blokujących rozwój i reformy sektora (m. in. przez siedem lat blokujących wspomnianą wyżej ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie), z których najsilniejsze to grupa „postkomunistyczna”, grupa „klientelistyczna” (zwolennicy politycznej regulacji sektora), grupa „korporacyjna”, grupa „neoliberalna” (zwolennicy regulacji wolnorynkowych i fiskalno-finansowych, kwestionujący niekiedy w ogóle pozytywną rolę sektora pozarządowego w demokracji), „etatystyczna”, oraz grupa „samorządowa” (radni i pracownicy samorządów lokalnych), odczuwająca zagrożenie i konkurencję dla swego mandatu samorządowego ze strony „mandatu obywatelskiego”. Inne grupy niechętne sektorowi obywatelskiemu to „biurokraci”, „populiści” czy „ignoranci” (ludzie nie-

7 Szerzej na ten temat, podkreślając np. istotną rolę ministrów Z.Woźniaka (w rządzie AWS i UW) oraz J.Hausnera (w rządzie SLD i M.Belki), piszę w innym miejscu (Gliński 2006: 35-39).





znający podstaw funkcjonowania demokracji, ignorujący znaczenie organizacji obywatelskich dla jej rozwoju itp.). Interesy i powiązania instytucjonalne przedstawicieli wszystkich tych grup bardzo często krzyżują się i nakładają na siebie, niekiedy bywają nawet sprzeczne, ale nie wpływa to na poprawę sytuacji polskiego sektora pozarządowego, funkcjonującego generalnie w nieprzychylnym na ogół środowisku społeczno-politycznym.

Szczególnie charakterystyczna jest postawa wyróżnionej tu „neoliberalnej” grupy interesów. Są to środowiska, które miały bardzo silny wpływ na losy polskiej transformacji i realizowane w Polsce projekty polityczne. Mimo, iż część propozycji neoliberalnych wydaje się zasadna w sytuacji konieczności transformacyjnych, a jednocześnie idee społeczeństwa obywatelskiego w pewnym wymiarze są silnie związane z wartościami liberalnymi, to jednak wąski, dogmatyczny neoliberalizm był w praktyce polskiej transformacji zdecydowanym wrogiem rozwoju struktur obywatelskich. Politycy tej opcji bardzo ostrożnie podchodzili do kwestii zaangażowania państwa w stworzenie warunków dla kształtowania się aktywności obywatelskiej w Polsce. Dowodziły tego wielokrotne wypowiedzi przedstawicieli omawianej opcji ideologiczno-politycznej oraz ich decyzje praktyczne. W tej drugiej kwestii dobrym przykładem jest realna polityka Unii Wolności, partii deklaracyjnie i programowo bliskiej idei społeczeństwa obywatelskiego, opanowanej jednak w dużej mierze przez pseudomodernistyczną opcję neoliberalną, która nigdy – mimo że znajdowała się kilkakrotnie u władzy – nie przeprowadziła znaczącej, proobywatelskiej reformy legislacyjnej i instytucjonalnej.

Znaczenie elit i quasi-elit (np. silnych grup interesów) dla kształtowania się systemu kulturowo-aksjologicznego społeczeństwa jest oczywiste. Tymczasem polskie elity bądź to nie rozumieją wagi i znaczenia kultury i instytucji obywatelskich dla sprawnego funkcjonowania państwa i społeczeństwa, bądź to skoncentrowane są na realizacji interesów własnych środowisk (bądź charakteryzują je obie te postawy). W ich systemach wartości rzadko znajdują się wartości obywatelskie lub im pokrewne (sprzyjające rozwojowi postaw obywatelskich). Elity liberalne nie reprezentują na ogół w praktyce ducha komunitaryzmu, nie rozumieją sensu działania zasady pomocniczości i idei spo-





leczeństwa obywatelskiego. Elity etatystyczne stawiają na nadmierny centralizm i odgórny paternalizm. Elity postkomunistyczne wybierają realizację interesów własnych i swego zaplecza wyborczego (klientelizm). W tej sytuacji jedynie pojedynczy przedstawiciele tych elit czują się związani z wartościami obywatelskimi. Szczególnie niepokojące jest zjawisko instrumentalnego traktowania tych wartości, jedynie jako hasła wykorzystywanych w walce politycznej, a nie podstawy aksjologiczno-ideologicznej dla procesu rzeczywistej budowy infrastruktury i instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

Innym charakterystycznym i wielce niepokojącym przykładem instytucjonalnych blokad partycypacji obywatelskiej jest funkcjonowanie polskiego samorządu terytorialnego i grupy interesu niechętniej organizacjom pozarządowym nazwanej przez nas „grupą samorządową”. Fakt, iż grupa ta reprezentuje pewną inną, ważną formę samoorganizacji społecznej istotną dla funkcjonowania demokracji sugerowałaby raczej, że powinna być ona sojusznikiem sektora pozarządowego. Dojrzała demokracja wymaga współpracy obu tych podmiotów samoorganizacji społecznej. Niestety socjologiczne badania instytucji samorządu lokalnego dowodzą, iż przynajmniej w tym aspekcie polska demokracja nie jest dojrzała, wskazują bowiem, że polski samorząd, zwłaszcza na szczeblach powiatowym i wojewódzkim, realizuje model „samorządności bez partycypacji”, zcentralizowany (wysoki poziom klientelizmu między administracją samorządową i centralną), upartyjniony (większość radnych w sejmikach wojewódzkich i powiatowych należy do władz partii ogólnopolskich) i oligarchiczny (większość radnych zajmowała przed wyborami stanowiska kierownicze). [Gąciarz i Pańków 2004⁸].

W tej sytuacji nie dziwi fakt, że w Polsce w bardzo ograniczonym stopniu funkcjonują nowoczesne programy współpracy samorządów lokalnych z organizacjami obywatelskimi. Pierwszy taki program – do dziś dobrze funkcjonujący – powstał w Gdyni w roku 1995. Następnie, po krótkim okresie dynamicznego rozwoju tego typu projektów w wielu miastach polskich⁹, mieliśmy do czynienia ze znamienym wycofywaniem

8 Należy zwrócić uwagę, że cytowane badania nie są w pełni reprezentatywne i dotyczą jedynie dwóch województw (opolskiego i lubuskiego).

9 Charakterystyczne, że prawie wszystkie pozytywne przykłady tworzenia instytucji





się samorządowców z przejrzystych, systemowych procedur współpracy z organizacjami pozarządowymi. Pewne nadzieje niosła w tej kwestii nowa ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie wprowadzająca przede wszystkim, począwszy od 2004 roku, wymóg uchwalania przez samorządy terytorialne „rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi” (art. 5 ust. 3). Jest to regulacja formalnie nowoczesna i korzystna dla rozwoju i zwiększenia roli organizacji pozarządowych w państwie. Problem tkwi oczywiście w kwestii praktycznej realizacji zaprojektowanego prawa. Zmora jest tu ograniczanie współpracy samorządu do organizacji „własnych” lub specjalnie do tego stworzonych przez samorządowców. Mimo wprowadzonej korzystnej regulacji prawnej, nie ma także, zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym, równego, łatwego i przejrzystego dostępu do informacji publicznej.

Generalnie należy stwierdzić, że wciąż istnieje ostra rywalizacja na poziomie lokalnym pomiędzy mandatem przedstawicielskim, który dzierżą radni, a mandatem obywatelskim, który reprezentują przedstawiciele organizacji pozarządowych. Polscy samorządowi na ogół nie chcą uznać lokalnego społeczeństwa obywatelskiego za równoprawnego partnera w procesie zarządzania społecznościami lokalnymi i regionalnymi.

4. Niedojrzała demokracja

Podstawową, najbardziej ogólną, barierą samoorganizacji obywatelskiej w Polsce, w znacznej mierze wynikającą z oddziaływania dwóch omawianych już wyżej blokad, wydaje się być specyficzny, niedojrzały kształt polskiej demokracji, który w aspekcie nas interesującym skutkuje trwałym brakiem równowagi pomiędzy sektorem obywatelskim a potężnymi sektorami administracji rządowej i biznesu. I nie chodzi tu tylko o słabość obywatelskiej materii, słabość jakości i ilości polskiego społeczeństwa obywatelskiego, co, także, a może przede wszystkim, o niedostatek instytucjonalnych możliwości rozwoju, warunków dla kształtowania się tego typu społeczeństwa i jego instytucji w Polsce.

współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi miały miejsce z inicjatywy i na skutek nacisków organizacji obywatelskich.





Socjologowie polscy otwarcie formułują tezę o szczególnej słabości polskiego społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza w konfrontacji z silnymi, nieformalnymi grupami interesów dominującymi na scenie publicznej (Mokrzycki 2001). Liczni autorzy od lat diagnozują współczesną sytuację Polski jako kryzys polskiej demokracji, która jawi się w tych analizach jako jakaś forma demokracji proceduralnej, większościowej, czy – używając określenia Edmunda Mokrzyckiego – demokracji negocjacyjnej. Nie funkcjonuje natomiast w naszym kraju nowoczesna demokracja partycypacyjna, charakteryzująca się szerokim uczestnictwem obywateli (przede wszystkim zorganizowanych grup i wspólnot obywatelskich) w procesach przygotowywania, podejmowania i kontroli decyzji politycznych, która w maksymalnie możliwy sposób uwzględnia realizację praw i interesów różnorodnych obywatelskich mniejszości, i dla której prawidłowego funkcjonowania konieczne jest istnienie zarówno odpowiednich instytucji politycznych, jak i dojrzałego społeczeństwa obywatelskiego.

W sensie instytucjonalnym dla kwestii samoorganizacji obywatelskiej podstawowe znaczenia ma zakres i charakter instytucji partycypacyjnych, których zasadniczą funkcją w systemie demokratycznym jest specyficzne „demokratyzowanie demokracji”. W realiach polskich instytucje takie bądź to nie istnieją w ogóle, bądź też istnieją od niedawna i – z wielu powodów – są zbyt słabe, by należycie pełnić swą rolę. Słabość ta wynika na przykład z omawianego wyżej lekceważenia wagi tych instytucji przez elity polityczne, z trudności w społecznym rozumieniu subtelnych mechanizmów partycypacyjnych, wreszcie – o czym będzie tu jeszcze mowa – ze słabości polskiej kultury obywatelskiej, która utrudnia często wypełnienie nowych instytucji demokratycznych właściwą treścią społeczną.

Wspomniana słabość instytucjonalnych i legislacyjnych warunków dla kształtowania się w Polsce demokracji partycypacyjnej polega m. in. na: nie funkcjonowaniu w praktyce w szerszej skali – znanych z Unii Europejskiej – zasad Partnerstwa i Dialogu Obywatelskiego (partnerskie traktowanie sektora pozarządowego; ustawowe włączanie przedstawicieli organizacji obywatelskich, jako równoprawnego partnera, do mechanizmów Dialogu Społecznego); niewielkiej skali zapisów partycypacyjnych w polskim ustawodawstwie (a nawet wycofywa-





nia się z tego rodzaju regulacji); braku partnerskich reguł współpracy międzysektorowej; złym funkcjonowaniu bądź w ogóle braku sprawiedliwych i przejrzystych procedur dostępu organizacji obywatelskich do środków publicznych; braku tradycji wykorzystywania technik partycypacji społecznej w procesach sprawowania władzy na wszystkich jej szczeblach; wreszcie zbytnim upartyjnieniu życia publicznego w Polsce (także w skali lokalnej).

5. Bariery kulturowo-świadomościowe

Jedną z potężnych barier aktywności obywatelskiej w Polsce jest stan świadomości czy wręcz, wyrażany przez tę świadomość, system wartości społeczeństwa polskiego. Jest to świadomość raczej anty- niż pro-obywatelska. Charakteryzuje się wyuczoną bezradnością, „złym” czy „amoralnym” indywidualizmem, brakiem rozpowszechnionych wzorów społecznikowskich, konsumpcjonizmem, amoralnością itp. Stanowi oczywiście w znacznej mierze dziedzictwo okresu komunistycznego (m. in. skompromitowania ethosu pracy społecznej i innych wartości inteligenckich), choć i obecny okres szybkich zmian transformacyjnych i cywilizacyjnych nie zawsze sprzyja kształtowaniu się postaw obywatelskich¹⁰.

Niniejsza analiza zmierza do odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu szeroko pojęty system wartości społeczeństwa polskiego odnosi się do aktywności obywatelskiej, w jakim stopniu ją określa, stymuluje bądź hamuje. Omówionych zostanie tu tylko kilka najważniejszych obszarów kulturowych istotnych z interesującego nas tu punktu widzenia: świadomość postkomunistyczna, etos inteligencki, amoralny indy-

10 Zauważmy jednak, że we współczesnym systemie wartości Polaków możemy również znaleźć cały szereg postaw stymulujących zaangażowanie obywatelskie. O pewnym potencjale pozytywnego nastawienia wobec organizacji pozarządowych wspominaliśmy już wyżej; podobnie, bardziej optymistyczne wnioski, przełamujące negatywne stereotypy co do bierności obywatelskiej Polaków, płyną z analiz motywacji podejmowania pracy w trzecim sektorze (Chimiak 2006) i typów uczestnictwa obywatelskiego w Polsce (Gliński 2002), które dowodzą wielorakiego zróżnicowania motywacji i stylów działania w sektorze pozarządowym, sprzyjającego pokonywaniu barier świadomościowych i bierności samoorganizacyjnej społeczeństwa, co wskazuje, że podstawową barierą aktywności obywatelskiej w Polsce jest nie tyle antyobywatelska świadomość społeczeństwa, co różnorakie blokady instytucjonalne i polityczne analizowane w tym tekście.





widualizm, konsumpcjonizm, etos kontrkulturowy i aksjologiczny wymiar życia publicznego.

5.1. Dziedzictwo komunizmu

Negatywne dla zbiorowych zachowań obywatelskich cechy kultury postkomunistycznej obejmują cztery zjawiska: (1) brak podmiotowości w sferze publicznej (roszczeniowość, wyuczona bezradność, kultura centralizacji, niski poziom poczucia sprawstwa obywatelskiego itp.); (2) demoralizację (klikowość, klientelizm, cwaniactwo, brak wrażliwości na dobro publiczne, brak przestrzegania prawa); (3) brak wzorów i umiejętności samoorganizacyjnych (kompromitacja etosu pracy społecznej, brak nawyku organizowania się i umiejętności współpracy w grupie, brak wiedzy organizacyjnej); (4) dominujący typ więzi społecznej (niski poziom kapitału społecznego, a więc zgeneralizowanego zaufania i poczucia wzajemności). Omówimy tu pokrótce jedynie trzy pierwsze typy postaw.

Brak podmiotowości społeczeństwa jest cechą w Polsce bardzo rozpowszechnioną i silnie wpływającą negatywnie na możliwość oddolnego organizowania się obywateli w celu realizacji jakichś swoich potrzeb i interesów. Polacy w znacznej większości oczekują raczej, że w sferze publicznej aktywne będzie państwo lub inne struktury zewnętrzne wobec obywateli (np. Kościół), indywidualna przedsiębiorczość pozostaje domeną sfery działań prywatnych. Korzystając z rozpowszechnionych przez lata (także w PRL-u) indywidualnych wzorców przystosowawczych i obronnych (na przykład w obszarze szarej strefy), potrafimy względnie doskonale dawać sobie radę w życiu prywatnym (stąd m. in. wysokie oceny zadowolenia z życia) i wybieramy na ogół indywidualne, a nie kolektywne strategie rozwiązywania problemów i funkcjonowania w życiu społecznym (Gliński 2005).

Demoralizacja wszczepiona w kulturę Polaków na poziomie zbiorowego organizowania się polega przede wszystkim na rozpowszechnieniu się zjawisk klikowości, klientelizmu i kronizmu, a przejawia się głównie poprzez funkcjonowanie specyficznego stylu działania niektórych polskich organizacji pozarządowych, który określić można mianem stylu „nostalgicznego”. Styl ten w swojej wersji postkomunistyczno-biurokratycznej wyraża również poprzednio dyskutowane zjawisko





utraty podmiotowości, a jego cechą charakterystyczną jest specyficzna, nostalgiczna właśnie obyczajowość organizacyjna i mentalność działaczy (Gliński 2006: 112).

Właściwością szczególną stylu nostalgicznego, określającą w sposób zdecydowanie negatywny pewną część działań pozarządowych w Polsce, jest jego wersja klientelistyczno-koteryjna. (Gliński 2006: 114-115). Charakterystyczne jest również zjawisko tzw. klientelizmu masowego, to jest takiego, w którym „siłą napędową skłaniającą patronów do roztoczenia opieki nad stanowiącymi określoną grupę interesu klientami stało się zabieganie o poparcie w wyborach parlamentarnych” (Gadowska 2005: 268); członkowie organizacji postkomunistycznej masowo głosują zawsze na „swoją” partię polityczną, a ta w zamian pilnuje odziedziczonych z czasów PRL-u przywilejów danej organizacji. (Gliński 2006: 115-116).

Podobnie rzecz się ma z sieciami układów nieformalnych o charakterze horyzontalnym (kronizm), które również charakteryzują funkcjonowanie organizacji postpeerelowskiej. Typowa duża organizacja postkomunistyczna grupuje na przykład wokół siebie (a w zasadzie wokół swojego majątku odziedziczonego z czasów komunizmu) cały wianuszek pokrewnych organizacji „nostalgicznych”. W ten sposób tworzy się sieć nieformalnych powiązań między organizacjami, instytucjami i środowiskami o tym samym „nostalgicznym” światopoglądzie. Sieć taka może w niektórych przypadkach przypominać opisaną przez Andrzeja Zybertowicza nieformalną strukturę antyrozwojowych grup interesów (ARGI), które „uniemożliwiają państwu realizację interesów teoretycznych, tj. spójne działanie na rzecz dobra wspólnego” (Zybertowicz 2005: 301).

Na marginesie niniejszych rozważań należy podkreślić, że klientelizm nie jest cechą jedynie organizacji postpeerelowskich. Zjawisko to dość łatwo rozprzestrzeniło się wśród fundacji i stowarzyszeń powstałych w wolnej Polsce, tyle tylko, że o ile klientelizm nostalgiczny bazuje przede wszystkim na starych, wypróbowanych układach i „uwłaszczonych” zasobach, o tyle „klientelizm transformacyjny” musi dopiero takie układy kształtować i poszukiwać źródeł odpowiednich zasobów.

Okres PRL-u jest też odpowiedzialny za zniszczenie naturalnej kultury organizacyjnej społeczeństwa. Sztuczność, upolitycznienie i kom-





promitacja pracy społecznej w tamtych czasach oraz atrapowy charakter zdecydowanej większości oficjalnych i kontrolowanych przez władze organizacji społecznych, doprowadziły Polaków do stanu swoistego analfabetyzmu obywatelskiego. Obywatelskie organizowanie się wciąż postrzegane jest często jako podejrzane. Organizacje pozarządowe postrzegane są w większej mierze jako grupy interesów niż pożytku publicznego (choć badania wskazują, że w rzeczywistości jest inaczej [Gliński 2006]). Mimo pewnych zmian w tym zakresie (Gliński 2006; Rymśza 2007), bardzo niski jest wciąż poziom umiejętności organizacyjnych. I to zarówno tych skomplikowanych i zaawansowanych (jak fundraising czy planowanie strategiczne), jak i zupełnie podstawowych (jak umiejętność zorganizowania zebrania określonej grupy osób w celu rozwiązania jakiegoś elementarnego problemu danej społeczności).

5.2. Etos inteligencji a działalność pozarządowa

Tradycyjny system wartości inteligencji polskiej, jak wskazują badania, stoi u podstaw wielu inicjatyw obywatelskich (Gliński 1996; Koralewicz i Malewska-Peyre 1998; Chimiak 2006; Mielczarek 2006). Niewątpliwie siła etosu inteligenckiego stanowi podstawową przesłankę rozwoju i funkcjonowania polskiego społeczeństwa obywatelskiego po roku 1989. To ten etos umożliwił w dużej mierze wykształcenie się jednego z dwóch, wspomnianych wyżej, podstawowych mechanizmów rozwoju tego społeczeństwa – aktywności samorozwojowej i samoedukacyjnej. Ale nie wyczerpuje on oczywiście wszystkich kulturowych podstaw rozwoju obywatelskości w Polsce. Z drugiej zaś strony niewielka skala i enklawowy charakter polskiego społeczeństwa obywatelskiego, wyraźnie sugerują, że tradycyjny etos inteligencji występuje w Polsce raczej dość rzadko – w przeciwnym razie zakres sektora obywatelskiego byłby znacznie szerszy. Zachodzi więc pytanie, co oznacza dzisiaj realny system wartości inteligenckich, jakie kulturowe wzorce zachowań są z nim faktycznie związane i jak ten realny, a nie modelowy czy „tradycyjny”, inteligencki system wartości rzeczywiście oddziałuje na działalność zbiorową o charakterze obywatelskim. W jakim zakresie i jak ją pobudza, a w jakim – być może – stanowi jej barierę rozwojową.

Dodatkowo kontrowersje dotyczą już samego zakresu wzoru trady-





cyjnego inteligenta. Etos inteligencki jest oczywiście kategorią stopniowaną. Istnieją jednak określone granice rozciągłości tego pojęcia. Wyznacza je, jak w przypadku wielu innych podobnych socjologicznych kategorii analitycznych, pewien klasyczny model czy rdzeń definicyjny omawianego pojęcia, obejmujący określony syndrom powiązanych ze sobą wartości, takich jak: poczucie misji, aktywność i zaangażowanie, poczucie obowiązku i odpowiedzialności, podmiotowość i niezależność myślenia, samodoskonalenie, tolerancja i wrażliwość estetyczna.

Z punktu widzenia określonego wyżej klasycznego wzorca inteligencji, polska inteligencja „realna” jawi się na ogół jako twór społeczny inteligencko wykoślawiony, na ogół częściowo tylko realizujący ów kanon, niekiedy w ogóle do niego nie aspirujący, najczęściej nieświadomy treści owego wzorca. Mamy więc w dużej mierze do czynienia ze swoistą „inteligenczką anomią”. Podsumowując, możemy stwierdzić, że w społeczeństwie polskim znajdujemy (1) niewielką stosunkowo grupę spełniającą wzorzec kanoniczny inteligenta (np. inteligenci profesjonaliści czy społecznicy), (2) całą paletę grup i środowisk quasi-inteligenckich (na przykład włączający w swój etos wiele cech klasy średniej) oraz (3) bardzo pokaźną grupę rozmaitych środowisk pseudo-inteligenckich, które nie mieszczą się już w żadnej mierze w rdzeniu kanonicznym etosu inteligenta.

Mówiąc o inteligencji mamy więc tu na uwadze przede wszystkim dwie pierwsze z wyróżnionych wyżej grup: tzw. prawdziwych inteligentów i quasi-inteligentów. Pierwsza z tych grup w oczywisty sposób przyczynia się do rozwoju postaw aktywności obywatelskiej. Wynika to wprost z takich cech kanonicznego inteligenta, jak poczucie misji, obowiązek aktywności w sprawach publicznych czy odpowiedzialności za wspólnotę, niezależność myślenia, tolerancja itd. Badania potwierdzają, że motywacja etosowo-misyjna jest jedną z podstawowych przesłanek zaangażowania w działalność organizacji obywatelskich. Niezależność myślenia i aktywizm sprzyja chęci artykułowania interesów indywidualnych i grupowych. Tolerancja umożliwia kształtowanie swoistego obywatelskiego rynku takich interesów i negocjowaniu pola dobra wspólnego. Dążenie do samodoskonalenia sprzyja z kolei profesjonalizmowi pracy w organizacjach pozarządowych, nawet jeżeli ma ona formę, popularnego w tym sektorze, wolontariatu. Etos inteligencki przy-





wraca więc niejako, skompromitowane w czasach socjalizmu realnego, prawdziwe znaczenie pracy społecznej, nadając jej jednocześnie rys solidności i profesjonalizmu.

Zauważmy przy tym, że z syndromu wartości inteligenckich nie wynika bezpośrednio jakaś bezwyjątkowa konieczność obywatelskiego działania o charakterze zbiorowym, zaangażowania wspólnotowego, budowania więzi społecznych. Wydaje się, że obowiązki obywatelskie inteligent może spełniać zarówno w formach zbiorowych, jak i indywidualnych¹¹.

Zauważmy jednak, że etos inteligencki może również w pewnych sytuacjach zagrażać obywatelskości zbiorowej, że pewne jego elementy mogą sprzyjać formom zachowań sprzecznych z ideą obywatelskości. Takie zagrożenie może na przykład wynikać z cechy samodoskonalenia się inteligentów. Jej skrajne formy mogą bowiem prowadzić do nadmiernej indywidualizacji, koncentracji na własnym ego i różnych postaci narcyzmu, na przykład tzw. „narcyzmu medialnego”. Indywidualizm inteligencki prowadzi również często do postaw izolacji, klerkizmu, a w końcu „nowego profesjonalizmu” (Gawin), które są zaprzeczeniem aktywizmu i solidaryzmu społecznego cechującego prawdziwego inteligenta.

Nadmierna koncentracja na kwestii samodoskonalenia i swoisty indywidualizm prowadzi może również do kolejnej negatywnej z punktu widzenia obywatelskości cechy kulturowej związanej z funkcjonowaniem etosu inteligenckiego. Jest nim cechujący wiele polskich środowisk inteligenckich specyficzny protekcyjizm (paternalizm), postawa patronacka a nie partnerska, przyjmowana w relacjach z innymi ludźmi (Kurczewska, za: Gawkowska 2000). Wpływa ona silnie na formy zbiorowych działań obywatelskich. Nic dziwnego, że według wielu badań, odnajdujemy jej przejawy w polskim sektorze pozarządowym,

11 Pożytek publiczny może wynikać z indywidualistycznych (czy liberalnych) elementów etosu inteligenckiego. Koncentracja na realizacji interesu własnego, czy wynikające z postulatu samorealizacji chęć zrobienia kariery, perfekcjonizm czy profesjonalizm, mogą w wielu przypadkach również skutkować – w sposób pośredni – realizacją pożytku publicznego, w tym także w ramach organizacji o charakterze obywatelskim. W tym sensie liberalizm nie jest wcale sprzeczny z solidaryzmem społecznym, przeciwnie – może do niego prowadzić (Chimiak 2006).





gdzie stanowi jedną z przyczyn zjawisk patologicznych w relacjach wewnętrzsektorowych, zwłaszcza w branży socjalnej, i tym samym stanowi istotną blokadę rozwoju sektora (Górniak 2004; Dudkiewicz 2004).

Omawiane wyżej zjawiska i cechy kulturowe charakterystyczne dla wielu przedstawicieli inteligencji polskiej prowadzą niekiedy i silnie kształtują kolejną, związaną z nimi, postawę kulturową, jaką jest ekskluzywizm i norma tzw. „dobrego towarzystwa”¹². Po pierwsze, oznacza ona niechęć do wszelkich działań zbiorowych i samoorganizacyjnych, zwłaszcza takich, które wymagają utrzymywania kontaktów i więzi z ludźmi spoza „towarzystwa”, czyli określonej, elitarnej sfery społecznej. Takie nastawienie w naturalny sposób ogranicza możliwości uczestnictwa w zbiorowych działaniach obywatelskich.

Wreszcie ostatnią, wartą analizy z punktu widzenia blokad obywatelskości, „nieobywatelską” cechą polskiej inteligencji (choć szeroko rozpowszechnioną nie tylko w tej grupie społecznej) jest nadmierny familizm, prowadzący niekiedy do swoistego „familizmu amoralnego” (Tarkowska i Tarkowski 1990).

Podsumowując należy stwierdzić, że wartości inteligenckie słusznie uznawane są za jedno z podstawowych źródeł zachowań prospołecznych i obywatelskich, w tym zachowań zbiorowych o tym charakterze. W praktyce rozpowszechniła się jednak pewna specyficzna odmiana polskiej inteligencji, której korzenie sięgają wojennych i powojennych procesów eksterminacyjnych, jakie dotknęły tę warstwę, a która nabrała szczególnego znaczenia i rangi w okresie liberalnych zmian politycznych i ekonomicznych, i którą można opisać za pomocą syndromu takich cech, jak przerost postawy liberalnej, skrajny indywidualizm, klerkizm, wąski profesjonalizm, egoizm „klasowy”, paternalizm, ekskluzywność i elitaryzm, „amoralny familizm”, a nawet snobizm, cynizm czy wreszcie hedonizm. Inteligencji jej hołdujący dbają o swe indywidualne kariery, wyznają wyższość swojego „dobrego towarzystwa”, wysoką oceną wolności i wykształcenia racjonalizują konieczność osłabienia rygoryzmu norm społecznych i moralnych, protekcyjnie odnoszą się do „innych”, a lekceważąco do działań na rzecz dobra publicznego, czyli aktywności obywatelskiej.

12 Na cechę tę zwrócił mi swego czasu uwagę Tadeusz Szawiel (Hanyga 2005).





5.3. Kult cwaniactwa

Patologiczny indywidualizm, który określamy jako kult cwaniactwa polega na realizacji jedynie własnych interesów, potrzeb i celów życiowych za pomocą wykorzystywania wszelkich okazji i osób, minimalizując wysiłek własny i stosując w postępowaniu nad wyraz rozciągliwe normy moralne. Postawa tego typu dezawuuje jednocześnie działania dla dobra ogółu i pożytku publicznego. Szczególnie charakterystyczna jest tu dominacja normy wykorzystywania „frajerów” i brak wstydu przed potępiającą oceną związaną z eksploataowaniem innych, charakterystyczną na przykład dla znacznie bardziej w tym kontekście „obywatelskiego” społeczeństwa amerykańskiego (Gould 1993)¹³. W społeczeństwie amerykańskim ludzie na ogół „nie chcą być postrzegani jako ci, którzy eksploatują innych”, każdy chce się w tym samym stopniu przyczyniać do wytwarzania publicznego czy kolektywnego dobra, nie chce być „pasażerem na gapę”, dzięki temu wytwarza się norma uczciwości i solidarności grupowej, co bardzo ułatwia działania zbiorowe (Wnuk-Lipiński 2005: 221-220).

W społeczeństwie polskim tego rodzaju postawy są raczej rzadkie (związane są na przykład z opisywanym wyżej tradycyjnym etosem inteligentnym, ale także z innymi wzorami uczciwości w życiu publicznym); bardzo popularna jest natomiast norma „gapowicza”, co paradoksalne, często bezrefleksyjnie popierana nawet przez tych, którzy są przez owych „jeżdżących na gapę” eksploatowani. Tego rodzaju sytuacja bardzo utrudnia podejmowanie jakichkolwiek działań zbiorowych, zwłaszcza działań nastawionych na realizację pożytku publicznego. Normę cwaniactwa, jak wiele innych charakterystycznych zjawisk kulturowych wyraża też warstwa językowa: „nie wychylać się”, „nie harcerzykować”, „dość frajerów”, nie być „oszołomem” – oto kilka językowych przykładów ilustrujących omawiane zjawisko.

5.4. Kultura konsumpcji a wartości obywatelskie

Badani przez socjologów działacze organizacji pozarządowych narzekają często na brak osób chętnych do pracy społecznej. Jako główną przyczynę tego stanu rzeczy podają przede wszystkim brak czasu wol-

¹³ Podają za: Wnuk-Lipiński 2005: 220.





nego wynikający z zapracowania, a także „konkurencję” innych rozrywek i konsumpcyjny styl życia. Polacy coraz więcej konsumują (nadraabiając tym samym wieloletnie zaniedbania), dorabiają się, a aby móc spełniać swe aspiracje konsumpcyjne coraz więcej czasu poświęcają też pracy. Mamy do czynienia ze swoistą zaradnością konsumpcyjno-hedonistyczną poprzedzoną zapracowaniem. Polacy zaciekle pracują i dorabiają. Według danych CBOS, przynajmniej w co piątym polskim gospodarstwie domowym podejmowana jest dodatkowa praca (CBOS 2003). Już nie tylko dwuetatowcy, lecz wieloetatowcy i pracoholicy wypełniają przestrzeń polskiego życia społecznego. Co charakterystyczne, pracują także ludzie stanowiący w dojrzałych demokracjach tzw. grupę peryferyjną¹⁴: studenci, dorabiający emeryci, pracujący „na czarno” bezrobotni, czy nawet gospodynie domowe. Na Zachodzie z tych właśnie kategorii rekrutowali się przede wszystkim uczestnicy nowych ruchów społecznych w latach 60. i 70. ubiegłego wieku. Oni stanowili o słynnej rewolucji partycypacyjnej tamtego okresu. Pochodzili na ogół z klasy średniej lub jej obrzeża, byli „przygotowani kulturowo” do objęcia roli obywateli-społeczników. Tymczasem polska klasa średnia dopiero powstaje. W skali masowej nie mamy jeszcze do czynienia z nasyceciem konsumpcyjnym i majątkowym. W Polsce grupy peryferyjne często nie dysponują też czasem wolnym, który można by przeznaczyć np. na pracę społeczną.

Oprócz konieczności pracy mamy też do czynienia ze swoistym „przymusem” konsumpcji i – niekiedy – hedonizmu. Działa silnie mechanizm „efektu demonstracji” i presja kultury rynku i reklamy. Polacy są w zasadzie bezsilni wobec tego „przymusu” i „presji”. Specyfiką polską jest niestety słabość obywatelskich organizacji obrony konsumentów, organizacji ekologicznych i innych promujących zdrowy czy alternatywny styl życia. Antykonsumpcyjne apele Kościoła pozostają właściwie bez echa. Także system edukacyjny, mimo apeli niektórych publicystów i socjologów, w zasadzie nie podejmuje tej problematyki. Znany badacz kultury konsumpcyjnej Tomasz Szlendak postuluje np. wprowadzenie do szkół przedmiotu „życie w społeczeństwie konsump-

14 Grupy peryferyjne to grupy znajdujące się na peryferiach rynku pracy i budżetu czasu, czyli generalnie rzecz biorąc grupy posiadające duże rezerwy czasu wolnego, które mogą przeznaczać np. na działalność społeczną.





cyjnym”, „który uwrażliwiałby na to, że reklama kłamie i manipuluje, pokazywał, że można żyć etycznie, spokojnie i normalnie w natłoku potrzeb, które reklama sztucznie wytwarza” (2006: 23).

Dla współczesnej Polski charakterystyczny jest więc styl życia nawiązujący do zaspokajania coraz bardziej wysublimowanych i zmaterializowanych potrzeb konsumpcyjnych, kreujący rozmaite hedonistyczne subkultury, m. in. subkultury ludzi bogatych (Palska 2002) czy subkultury młodzieżowe, opisane np. przez Mirosława Pęczaka w raporcie „Młodzież 2004”, w którym czytamy, że „młodzi są zwolennikami wolnego rynku i to on kształtuje ich styl życia”, a jednym z najważniejszych, obok muzyki, elementów tego stylu jest alkohol (Paciorek 2004). Nie trzeba dodawać, że wobec tego stanu rzeczy, aktywność obywatelska nie jest w stanie konkurować z działalnością konsumpcyjno-hedonistyczną i zarabkowaniem na nią.

5.5. Kontrkultura a działania obywatelskie

Polska kontrkultura od lat kształtuje oblicze rodzimych działań zbiorowych o charakterze mniej lub bardziej obywatelskim (Wyka 1983). W latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku w największym stopniu determinowała ona na przykład (wraz z etosem inteligenckim) charakter kulturowy rodzącego się w Polsce, i w owym czasie dość popularnego, obywatelskiego ruchu ekologicznego (Gliński 1996, Żuk 2001). Ale także inne ruchy i subkultury młodzieżowe powstawały dzięki rozmaitym inspiracjom i motywacjom kontrkulturowym. Wartości kontrkulturowe w środowiskach młodzieżowych stanowią wciąż jedną, obok religijnych, alternatywę dla konsumpcyjnego stylu życia. Trzeba przy tym podkreślić, że kontrkultura łączy się na ogół z kolektywnymi wzorami zachowania, które często przyjmują formę bezpośredniego zaangażowania się w sferę spraw publicznych, więcej nawet – zaangażowanie takie staje się obowiązującą normą. Może to być zarówno działanie publiczne na rzecz realizacji jakiejś idei (kampanie edukacyjne, działania bezpośrednie itp.), jak i działanie o charakterze ograniczonym, w skali lokalnej, dotyczące drobnych spraw i będące swoistym świadectwem kultywowania wartości kontrkulturowych (jak na przykład popularna w kręgach alternatywnych akcja „Jedzenie zamiast bomb”).





W ostatnich latach znaczenie tradycyjnych inspiracji kontrkulturowych w Polsce chyba słabnie. Świadczy o tym na przykład pewien kryzys ruchu ekologicznego i znikoma popularność jedynej w Polsce partii ekologicznej, jaką są „Zieloni 2004”. Nowe formy kontrkultury inspirują natomiast do rozwoju nowego typu organizacji pozarządowych i działań zbiorowych związanych z krytyką globalizmu, ale jak wskazują badania także współczesny ruch anty- czy alterglobalistyczny przechodzi ostatnio poważny kryzys (Sokół 2003, Niziołek 2004, Gliński 2006, Rafalski 2007). Nie zmienia to faktu, że – niezależnie od oceny opcji ideologicznej prezentowanej przez środowiska kontrkulturowe – są one wyraźnym źródłem aktywizmu obywatelskiego, na ogół o charakterze kolektywnym, uczą zbiorowego działania, które z kolei przyczynia się do racjonalizacji postaw społecznych i kształtowania ducha obywatelskiego (edukacja, a nawet specyficzny awans społeczny, przez praktykę, działanie i doświadczenie kolektywne) [Gliński 1996].

6. Bariery wewnątrzsektorowe

Wreszcie ostatnią, choć nie najmniej ważną, przyczyną kłopotów z polską aktywnością obywatelską są słabości i wady wewnętrzne sektora organizacji pozarządowych. Należą do nich na przykład kłopoty z budową nowoczesnej bazy członkowskiej organizacji pozarządowych. Bardzo niewiele organizacji realizuje nowoczesne programy budowy członkostwa, polegające na aktywnym poszukiwaniu wsparcia w społeczeństwie, co w znacznej mierze spowodowane jest szczególnym oporem mentalnym przed namawianiem anonimowych współobywateli do aktywnego zaangażowania się w jakąś działalność prospołeczną.

Widoczną słabością sektora są też trudności z tworzeniem wspólnej reprezentacji pozarządowej. Mimo procesów integracyjnych (fora inicjatyw pozarządowych, sieci i koalicje branżowe itp.), a także podjętej w roku 2002 próby federalizacji polskiego sektora pozarządowego, budowa jakichkolwiek form wspólnej reprezentacji organizacji pozarządowych, napotyka na ciągle opory i krytykę.

Innym problemem jest częste łamanie standardów samoregulacyjnych i etycznych sektora. Już w 1996 roku polski sektor pozarządowy dopracował się nowoczesnej Karty Zasad, powstało też kilka regulacji branżowych. Niestety, wciąż wiele organizacji nie stosuje się do poza-





rządowych reguł etycznych: oprócz działań pozaprawnych (co nie stanowi specjalnego wyróżnika na tle szerszych zjawisk społecznych), aktywność pozarządową cechuje zbyt często niesolidność, brak przejrzystości, niezdrowa konkurencyjność, działania pozorne, brak solidaryzmu sektorowego, wspomniany tu wielokrotnie klientelizm, a także niekiedy – choć nie tak często, jak prezentują to media – wykorzystywanie statusu pozarządowego do praktyk nagannych etycznie czy podważających zaufanie społeczne do mechanizmów kontroli demokratycznej (np. w przypadku pobierania tzw. „haraczy” przez organizacje ekologiczne).

Mimo pozytywnych zmian, wciąż jeszcze stosunkowo niska jest kultura organizacyjna sektora. Wbrew deklaracjom, niewiele organizacji stosuje właściwe planowanie strategiczne, w nowoczesny sposób zarządza swoimi strukturami czy poszukuje funduszy, nikła jest wiedza działaczy na tematy finansowo-podatkowe, nie zawsze nawet właściwie uświadamiana jest sama misja danej organizacji. Szwankuje na ogół praca z wolontariuszami. Mimo, iż wolontariusze pracują w około połowie polskich organizacji pozarządowych, aż 80% organizacji nie prowadzi stałego naboru ochotników czy programu pracy z wolontariuszami, jedynie 4% obejmuje wolontariuszy ubezpieczeniem, a 3% niezbędnymi badaniami lekarskimi; tylko 15% organizacji zwraca wolontariuszom koszty ponoszone przez nich w pracy na rzecz danej organizacji (Dąbrowska i in. 2002).

Wreszcie niepokoją zjawiska „oligarchizacji” sektora, odnoszące się przede wszystkim do wysoce sprofesjonalizowanych organizacji infrastrukturalnych i organizacji uzależnionych politycznie czy klientelistycznie.

Przedstawiony wyżej charakter instytucji demokratycznych państwa i słabości samego sektora rzutują bezpośrednio na ograniczoną możliwość spełniania przez organizacje pozarządowe ich wielu ważnych funkcji społecznych, takich jak udział w procesach przygotowywania i podejmowania różnorodnych decyzji administracyjnych i politycznych, kontrolowanie poczynań władzy czy samodzielne rozwiązywanie problemów społecznych przez organizacje. Szczególnie niepokojące jest sygnalizowane w badaniach sektora pozarządowego osłabienie funkcji kontrolnej organizacji obywatelskich wobec władzy samorządo-





wej i administracji (Skrzypiec 2002), które wynika bezpośrednio z braku partnerskiej równowagi w relacjach międzysektorowych i częstego uzależnienia organizacji pozarządowych od władz różnego szczebla. W słabej, nie zrównoważonej demokracji poszerza się zjawisko klientelizmu, które z kolei wpływa na dalsze osłabienie struktur demokratycznych i brak presji na ich zmianę. Wytwarza się swoiste negatywne sprzężenie zwrotne niszczące mechanizmy demokracji.

O słabości funkcji kontrolnej świadczą również pośrednio wyniki Europejskiego Sondażu Społecznego w części dotyczącej zaangażowania społeczeństwa w różnorakie protesty. Okazuje się, że wbrew obiegowym opiniom i przekazom medialnym, skala „aktywności buntowniczej” Polaków jest raczej niewielka i w badaniach ilościowych mieści się w zasadzie w granicach błędu statystycznego. Mimo kryzysu demokracji, problemów transformacyjnych, bezrobocia, biedy, dużych rozpiętości w poziomie życia i wielu innych poważnych problemów społecznych, można powiedzieć, że spokój panuje w Polsce. Polacy są bierni nawet w swoim niezadowoleniu i malkontenctwie. Z kolei o zadowoleniu z życia znakomitej większości społeczeństwa decydują, jak się wydaje, jakieś inne niż aktywność i protesty obywatelskie mechanizmy przystosowawcze. Polacy wybierają raczej indywidualne strategie dostosowawcze niż kolektywne, obywatelskie zachowania protestacyjne czy konfliktogenne, narzekają na świat zewnętrzny, ale wolą rozwiązywać swoje problemy we własnym, prywatnym zakresie, niż w sferze publicznej.

7. Bieda sektora i społeczeństwa

Istotną blokadą aktywności obywatelskiej jest niski na ogół poziom życia społeczeństwa i zabezpieczenia materialnego oraz dominująca wśród Polaków konieczność dorabiania się i codziennej zapobiegliwości¹⁵.

Badania socjologiczne wskazują, że apatia obywatelska dotyczy w Polsce przede wszystkim osób gorzej wykształconych, znajdujących się raczej w gorszych warunkach materialnych i mniej religijnych, zamieszkujących obszary wykorzenione społecznie i zacofane historycz-

¹⁵ Zob. na ten temat szerzej w: Gliński 2005.





nie (głównie północno-zachodnią i centralną Polskę). Jak wynika z badań sfer biedy w Polsce znaczna apatia obywatelska panuje w polskiej podklasie, wśród warstw zmarginalizowanych (Palska 2002: 207-214).

Trzeba jednak raz jeszcze podkreślić, że bierność obywatelska obejmuje także rozmaite rodzime klasy średnie i wyższe: przedstawicieli elit politycznych, ale także elit intelektualnych, kulturalnych czy medialnych, rodzącą się klasę średnią, ludzi zamożnych, polską klasę biznesu, zwolenników skrajnego liberalizmu, ale także kapitalizmu politycznego i konserwowania starych, postkomunistycznych układów klientelistycznych. To m. in. te grupy tworzyły w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat specyficzny antyobywatelski front interesów i układów grupowych, blokujący rozwój sektora obywatelskiego w Polsce; to także – jak wynika z badań stylu życia – wśród „wygranych w transformacji” znaleźć można wielu „obojętnych obywateli”, a zaangażowanie w sprawy publiczne zależy w tej grupie głównie od typu kapitału kulturowego wyniesionego z domu rodzinnego (Palska 2002: 215-226).

Wreszcie, poważną barierą rozwoju postaw obywatelskich jest zła sytuacja finansowa większości organizacji pozarządowych. Około 70-80% polskich NGOsów nie posiada żadnego własnego istotnego majątku, a tylko ok. 20% dysponuje rezerwami finansowymi, 77% organizacji narzeka na trudności związane ze zdobywaniem funduszy. Szacuje się, że posiadane przez sektor rezerwy finansowe wystarczyłyby na jego funkcjonowanie jedynie przez osiem-dziewięć miesięcy. Około ¼ nowopowstałych organizacji zaprzestaje działalności w ciągu pierwszych trzech lat od momentu swego powstania, a trudności finansowe są najczęściej wymienianym powodem zaprzestania tej działalności (twierdzi tak 27% organizacji, które przestały działać) [Dąbrowska i in. 2002; Gumkowska i Herbst 2005].

Według bardzo ostrożnych szacunków, polski sektor pozarządowy jest co najmniej pięciokrotnie słabszy ekonomicznie, niż przeciętny sektor w krajach zachodnich (Leś i Nałęcz 2001). Sytuację pogarsza dodatkowo olbrzymie materialne zróżnicowanie wewnętrzne sektora. Obok niewielkiej ilości bogatych organizacji (głównie o rodowodzie postkomunistycznym i o uprzywilejowanej sytuacji wobec organizacji powstałych po roku 1989), zdecydowaną większość stanowią organizacje małe i o bardzo słabych podstawach ekonomicznych.





Dodatkowo, niepokoi wzrost zróżnicowań dochodowych w ramach sektora pozarządowego. W latach 2001-2003 z 15% do 21% zwiększył się odsetek organizacji najuboższych (Gumkowska i Herbst 2005).

8. Zmiana instytucjonalna i procesy „europeizacji” sektora obywatelskiego

Nowe zjawiska sugerujące wzrost zbiorowej aktywności obywatelskiej Polaków w ostatnich latach to przede wszystkim „odłożony efekt samorozwoju sektora pozarządowego na polskiej <provincji>, na wsi, w małych miastach i w regionach stanowiących dotychczas białe plamy na mapie pozarządowej” (Gliński 2004: 250), oraz, zainspirowana procesem integracji z Unią Europejską, zmiana instytucjonalna zachodząca w otoczeniu legislacyjno-instytucjonalnym sektora mniej więcej od roku 2000. Zmiana ta obejmuje kilka istotnych zjawisk i procesów, m. in.: (1) reformę samorządu terytorialnego z roku 1999; (2) wprowadzanie od roku 2000 nowych, choć wysoce jeszcze niedoskonałych, instytucji dialogu obywatelskiego w administracji; (3) wejście w życie w latach 2003/2004 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z roku 2003; (4) rozwój ustawodawstwa stanowiącego podwaliny polskiej „ekonomii socjalnej” i realizację Programu „Equal”¹⁶; (5) ustanowienie w roku 2004 rządowego Funduszu Inicjatyw Obywatelskich¹⁷; (6) poszerzenie dostępu organizacji pozarządowych do funduszy i programów europejskich¹⁸.

Obserwowany w ostatnim czasie proces „europeizacji” polskiego społeczeństwa obywatelskiego przejawia się, jak się wydaje, w postaci pięciu podstawowych, charakterystycznych zjawisk: (1) absorpcji europejskich funduszy strukturalnych; (2) europejskiego wsparcia dla „ide-

16 Zob. szerzej na ten temat m.in. kwartalnik „Trzeci Sektor” nr 9, 2007.

17 Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (FIO) był pierwszym – ustanowionym dopiero w 15 lat po odzyskaniu niepodległości – polskim, rządowym, centralnym funduszem finansowania społeczeństwa obywatelskiego. Zgodnie z początkową koncepcją miał on opiewać na sumę, którą budżet państwa „zaoszczędził” na skutek szczątkowej realizacji idei 1% (ok. 300 mln PLN) i finansować (w procedurze konkursowej) przede wszystkim koszty instytucjonalne najlepszych organizacji pozarządowych. W rzeczywistości Fundusz dysponował jedynie 30 mln PLN rocznie (obecnie 60 mln) i nie finansował żadnych kosztów instytucjonalnych [List 2005].

18 Szerzej na ten temat piszę w innym miejscu: Gliński 2006: 34-39.





ologicznego” („lewicowego”, ale także „partycypacyjnego”) społeczeństwa obywatelskiego w Polsce; (3) funkcjonowania, nowych w warunkach polskich, instytucji dialogu obywatelskiego; (4) importu „deficytu demokracji” z Unii Europejskiej (vs. wpływ nowego stylu rządzenia - governance); wreszcie (5) zjawiska „dostosowawczej reprodukcji” systemu instytucjonalnego wobec wpływu „europeizacji”.

Analiza tych zjawisk wymaga odrębnego opracowania¹⁹, w tym miejscu warto może jedynie wskazać, że – jak dotychczas – zakres pomocy europejskiej dla polskiego sektora obywatelskiego jest stosunkowo niewielki²⁰, a sama „europeizacja” niesie ze sobą określone zagrożenia dla kształtowania się struktur polskiego społeczeństwa obywatelskiego, z których najważniejsze to: import europejskiego „deficytu demokracji” oraz uzależnienie biurokratyczne i „ideologiczne” od instytucji i „kultury” unijnej.

Jak widać z powyższej analizy, rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce w ostatnim dwudziestoleciu zdeterminowany został przez funkcjonowanie wielu istotnych blokad rozwojowych o różnorodnym charakterze. Najważniejszą barierą wydaje się jednak brak dostatecznej woli politycznej polskich elit w kwestii zdecydowanego wsparcia dla rozwoju instytucji i struktur obywatelskich. Jest to paradoksalnie konstatacja w pewnym sensie optymistyczna, gdyż oznacza, że obalenie tej bariery, czyli zmiana woli politycznej, może stosunkowo łatwo uruchomić zasadniczą zmianę społeczną w zakresie aktywności obywatelskiej w Polsce, która wciąż stanowi największą chyba (obok zmiany edukacyjnej) niewykorzystaną rezerwę rozwojową kraju.

¹⁹ Zob. Glišński 2009.

²⁰ W latach 2004-2008 tylko 20% polskich organizacji pozarządowych aplikowało o fundusze europejskie, z czego ok. 60%, czyli ok. 12% wszystkich polskich organizacji pozarządowych otrzymało ostatecznie owe wsparcie finansowe „przez europeizację”. (Gumkowska i Herbst 2008: 20-21). Omawiane zjawisko oznacza na pewno poprawę sytuacji finansowej sektora, dalsze wzmocnienie organizacji wiodących, wzrost konkurencji wewnątrzsektorowej i dalszą transmisję wzorów europejskiej kultury pozarządowej. Jest ono jednak również wskaźnikiem postępujących procesów komercjalizacji sektora pozarządowego, oraz – najprawdopodobniej – jego postępującego rozwarstwienia.





Bibliografia

- CBOS (2003), *Komunikat z badań nr 166*
- Chimiak G. 2006. *How Individualists Make Solidarity Work*. "Biblioteka pożytku publicznego". Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Dudkiewicz M. 2004, *Samoświadomość pracowników organizacji pozarządowych w Polsce*. Praca doktorska. Warszawa. ISNS UW.
- Frączak, Piotr. 2002. *Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej*. Warszawa.
- Europejski Sondaż Społeczny [ESS], 2002. *Elektroniczny zbiór danych*. Warszawa: IFIS PAN.
- Gadowska K. 2005. *Klientelizm oraz kolesiostwo w polskiej polityce gospodarczej*. W: W. Wesołowski i J. Włodarek (red.), *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości*. Polska. Europa. Świat. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Gawin D. *Druga zdrada klerków*, W: P. Śpiewak (red.), *Spór o Polskę*.
- Gawkowska A. 2000. „Local Communities: Between Tradition and Modernity”, *Komunikat z konferencji, Mądralin, 19-21 listopada 1999, "Polish Sociological Review" nr 2*, s. 255-258.
- Gąciarz B., W. Pańków. 2004. *Instytucjonalizacja samorządności regionalnej i lokalnej w Polsce. Aktorzy, efekty i beneficjenci*. W: P. Gliński, B. Lewentstein, A. Siciński (red.) *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*. Warszawa, Wydawnictwo IFiS PAN.
- Gliński P. 1996. *Polscy Zieloni. Ruch społeczny w okresie przemian*. Warszawa. Wydawnictwo IFiS PAN.
- Gliński P. 2000. *O pewnych aspektach obywatelskości. Aktywność społeczna a integracja wspólnot obywatelskich*, w: H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard (red.), *Jak żyją Polacy*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Gliński, Piotr. 2002. *Typy uczestnictwa obywatelskiego w Polsce*. W: Jurajska agora, red. Geisler, Robert, Adam Rosół i Marek S. Szczepański. Częstochowa – Katowice.
- Gliński P. 2004. *Bariery samoorganizacji obywatelskiej*. W: H. Domański, A. Ostrowska i A. Rychard (red.), *Niepokoje polskie*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Gliński P. 2005. *Aktywność aktorów społecznych – deficyt obywatelstwa wobec codziennej zaradności Polaków*. W: W. Wesołowski





- i J. Włodarek (red.), Kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska. Europa. Świat. Warszawa. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.*
- Gliński P. 2006. *Style działania organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego? Raport z wykonania projektu KBN.* Warszawa: IFiS PAN.
 - Gliński P. 2006a. *Samorządna Rzeczpospolita w Trzeciej Rzeczpospolitej.* W: A. Sulek (red.), *Solidarność: wydarzenie – konsekwencje – pamięć*, oddane do druku.
 - Gliński P. 2006b. *Samounicestwienie ruchu społecznego – ruch antyglobalistyczny a globalne społeczeństwo obywatelskie*, „*Studia Socjologiczne*” nr 2.
 - Gliński P. 2007. *Obszary aktywności i apatii obywatelskiej.* w: A. Kojder (red.), *Jedna Polska? Dawne i nowe różnicowania społeczne*, Kraków. Wydawnictwo WAM, Komitet Socjologii PAN.
 - Gliński P. 2007a. *Socjologia polska i Polskie Towarzystwo Socjologiczne w roku 2007*, „*Studia Socjologiczne*” nr 4.
 - Gliński P. 2009. *Wpływ zjawiska „europeizacji” na rozwój sektora obywatelskiego w Polsce – analiza warunków funkcjonowania sektora.* Praca wykonana w ramach sieci naukowej Rozpad i nowy porządek. *Spółeczeństwo-Naród-Kultura w okresie wielkiej zmiany.* Warszawa: IFiS PAN.
 - Gliński P., B. Lewenstein i A. Siciński (red.). 2002. *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor.* Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
 - Gliński P., B. Lewenstein i A. Siciński (red.) 2004. *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie.* Warszawa, Wydawnictwo IFiS PAN.
 - Gould R. V. 1993. *Collective action and network structure.* „*American Sociological Review*” nr 58(2).
 - Górniak K. 2004. *Organizacje społeczne przeciw wykluczeniu społecznemu i ich beneficjenci.* W: P. Gliński, B. Lewenstein i A. Siciński (red.) 2004. *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie.* Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
 - Gumkowska M. i J. Herbst. 2005. *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2004*, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
 - Gumkowska, M. i J. Herbst. 2008. *Najważniejsze pytania, podstawowe fakty. Polski sektor pozarządowy 2008.* Warszawa. Stowa-





- rzyszenie Klon/Jawor.
- Hanyga K. 2005. *Polak – przyszły obywatel?*. „Sprawy Nauki” nr 12.
 - Hausner J. 2006. *Zepsuć gospodarkę, byle po swojemu*, „Rzeczpospolita” nr 104.
 - Koralewicz J., H. Malewska-Peyre. 1998. *Człowiek człowiekowi człowiekiem. Analiza wywiadów biograficznych działaczy społecznych w Polsce i we Francji*. Warszawa: ISP PAN.
 - Leś, Ewa i Sławomir Nałęcz. 2001. *Sektor non-profit. Nowe dane i nowe spojrzenie na społeczeństwo obywatelskie w Polsce*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
 - *List organizacji pozarządowych do Rady Działalności Pożytku Publicznego z dn. 22.07.2005r.*
 - Michnik A. 1985. *Letters from Prison and other Essays*. Berkeley, CA.
 - Mielczarek A., Domańska A., Strękowski J. i P. Swianiewicz. 2006. *Śpiący rycerze. Szeregowi działacze warszawskiego podziemia wydawniczego lat osiemdziesiątych*, Warszawa. Stowarzyszenie Wolnego Słowa.
 - *Mit mniejszego zła*. 2005. „Rzeczpospolita” nr 290.
 - Mokrzycki, Edmund. 2001. *Bilans niesentymentalny*. Warszawa: IfiS PAN.
 - Niziołek K. 2004. *Z Seattle do Warszawy. Ruch antyglobalistyczny – analiza socjologiczna*. Praca magisterska. Wydział Historyczno-Socjologiczny, Uniwersytet w Białymstoku.
 - Nycz K. 2009. *Podsumowanie dyskusji. Wypowiedź na seminarium Kościoła w społeczeństwie obywatelskim. Społeczeństwo obywatelskie w Kościele*. 12 marca. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, Laboratorium WIEZI – Instytut Analiz Społecznych i Dialogu.
 - Paciorek A. (2004). *Bez wiary w demokrację*. Rzeczpospolita, nr 202.
 - Palska H. 2002. *Bieda i dostatek. O nowych stylach życia w Polsce końca lat dziewięćdziesiątych*. Warszawa. Wydawnictwo IFiS PAN.
 - Pełczyński Z. A. 1988. *Solidarity and „The Rebirth of Civil Society” in Poland, 1976-81*. W: J. Keane (red.) *Civil Society and the State. New European Perspectives*. London – New York: Verso, s. 361-380.





- Piotrowski J. 2005. *Politycy wobec Społeczeństwa Obywatelskiego*, W: *Monitorowanie obietnic przedwyborczych. Społeczeństwo Obywatelskie 2005-2009. Materiał powielony Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych* przygotowany na IV Ogólnopolskie Forum Inicjatyw Pozarządowych. Warszawa 23-24.09.
- Putnam R. (1995). *Demokracja w działaniu*. Kraków.
- Rafalski R. 2007. *Polski ruch alterglobalistyczny w perspektywie teorii nowych ruchów społecznych*. Praca doktorska. Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytetu Łódzkiego.
- Rogaczewska M. 2008. *Polska parafia w obrębie społeczeństwa obywatelskiego*. „Trzeci Sektor” nr 15. Sektor obywatelski a Kościół : 28-36.
- Rymsha A. 2006. *Towards the loss of Identity. Comparing the non-profit sector in Poland and in the United States*. Praca doktorska w SNS IFiS PAN.
- Skrzypiec R. 2002. *Lokalne uczestnictwo obywatelskie*. Warszawa: Ośrodek Badań Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu ASO-CJACJE.
- Słodkowska I. 2005. *Społeczeństwo obywatelskie w programach wyborczych polskich partii politycznych*. W: *Monitorowanie obietnic przedwyborczych. Społeczeństwo Obywatelskie 2005-2009. Materiał powielony Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych* przygotowany na IV Ogólnopolskie Forum Inicjatyw Pozarządowych. Warszawa 23-24.09.
- Starosta, Paweł, Marek S. Szczepański, Jacek Kurczewski. 2003. wypowiedzi na Konwersatorium „Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor w jednoczącej się Europie”, IFiS PAN, Warszawa; oraz na Opolskim Seminarium Socjologicznym „Cnoty i instytucje obywatelskie w społecznościach lokalnych i regionalnych”, Uniwersytet Opolski, 20-21 marca.
- Szlendak T. 2006. *Młodzi robią życiowe plany... na tydzień*, „Gazeta Wyborcza” nr 215.
- Tarkowska E. i J. Tarkowski. 1990. „Amoralny familizm”, czyli o dezintegracji społecznej w Polsce lat osiemdziesiątych. W: E. Wnuk-Lipiński (red.), *Grupy i więzi społeczne w systemie monocentrycznym*. Warszawa: IFiS PAN.
- Sokół K. 2003. „Antyglobaliści znad Wisły. Ruch społeczny wobec globalizacji”. Praca magisterska. Wydział Historyczno-Socjologiczny, Uniwersytet w Białymstoku.





- Wciórka B. 2004. *Spółeczeństwo obywatelskie 1998-2004*, „Opinie i diagnozy” nr 1, CBOS, Warszawa.
- Wnuk-Lipiński E. 2005. *Socjologia życia publicznego*. Warszawa. Wydawnictwo SCHOLAR.
- Wyganański J.J i B. Luft. 2006. *Szukanie kapitału społecznego*, „Rzeczpospolita” nr 171.
- Wyka A. 1983. *O awangardowym stylu alternatywnym*. W: A. Siciński (red.), *Style życia, obyczaje, ethos w Polsce lat siedemdziesiątych – z perspektywy roku 1981*, Warszawa. IFiS PAN.
- Zybortowicz A. 2005. *Antyrozwojowe grupy interesów: zarys analizy*. W: W. Wesołowski i J. Włodarek (red.), *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska. Europa. Świat*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Żuk P. 2001. *Spółeczeństwo w działaniu. Ekolodzy, feministki, skłotersi. Socjologiczna analiza nowych ruchów społecznych w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.





Piotr Legutko

Media a społeczeństwo obywatelskie

Media stanowią w Polsce pewien fenomen. Udało im się praktycznie uniknąć powszechnego – po 1989 r. – kryzysu zaufania wobec instytucji działających w przestrzeni publicznej. We wszystkich badaniach, niezmiennie, media cieszą się najwyższą wiarygodnością, obok Kościoła i wojska.

Kapitał ten jest wykorzystywany w sposób szczególny. Media, zamiast pełnić rolę pośrednika, upowszechniać informacje o sprawach publicznych, zamiast budować przestrzeń debaty, podnosić poziom świadomości, wyemancypowały się na faktyczną czwartą władzę nie podlegającą żadnej kontroli społecznej. Władzę szczególną, bo ustalającą agendę wszystkim pozostałym władzom, narzucającą hierarchię ważności poszczególnych tematów, własny język i „standardy” komunikacyjne oraz kryteria oceny. Przy czym motywacja podejmowanych przez media działań nie ma charakteru troski o sprawy publiczne. Chodzi jedynie o wzmocnienie własnej pozycji rynkowej.

Trudno dziś o opinię inną niż ta, że proces przechodzenia czwartej władzy z porządku totalitarnego w demokratyczny zakończył się pełnym sukcesem. Mamy przecież wolne media, uporządkowany, nowoczesny rynek prasy, sprzedane koncesje, przydzielone częstotliwości. A co najważniejsze – bardzo wysoki poziom społecznej akceptacji dla publicznych i prywatnych instytucji medialnych sprawujących w Polsce czwartą władzę. To wszystko są fakty. Nie zwalniają one jednak od refleksji dotyczącej skutków, nie tylko ubocznych, takiego, a nie innego modelu kształtowania struktury własnościowej polskich mediów. Ceną za jego wybór była bowiem rezygnacja z większości celów jakie dwadzieścia lat temu stawiała sobie pierwsza po wojnie demokratyczna władza (we wszystkich trzech wymiarach).

Marzeniem ówczesnych elit politycznych było stworzenie medialne-





3 Czerwca 2009 r.

go lustra oddającego pluralistyczne zróżnicowanie postaw społecznych. Stan ten udało się osiągnąć praktycznie dopiero w ostatnich latach, nie ma jednak żadnych mechanizmów, które gwarantowałyby utrzymanie obecnego pluralizmu z silną rolą mediów publicznych. Przez 20 lat politycy walczyli o kontrolę nad nimi, dziś zmierzają do ich faktycznej likwidacji. W mediach regionalnych płynnie przeszliśmy z jednego monopolu informacyjnego w drugi, bo prawie wszystkie dzienniki ma jeden wydawca, a co gorsze, proces koncentracji czwartej władzy nabiera charakteru multimedialnego. Nie udało się ochronić młodego i nieoświeczonego rynku przed dominacją zagranicznego kapitału. Nie obroniono wielu gazet ważnych dla kultury narodowej. Nie ustrzeżono telewizji publicznej przed upolitycznieniem i komercjalizacją. Nie dopilnowano... Nie stworzono warunków... Nie dano wsparcia...

Zamiast tej litanii można i warto postawić jedno pytanie: czy państwo polskie nie popełniło poważnego grzechu zaniechania, uchylając się od odpowiedzialności i traktując przekształcenia własnościowe w dziedzinie mediów na takich samych prawach jak przekształcenia w branży chemicznej czy spożywczej?

W listopadzie 2001 roku zakończył się trwający 11 lat proces likwidacji Robotniczej Spółdzielni Wydawniczej Prasa-Książka-Ruch. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Komisja Likwidacyjna RSW naraziła skarb państwa na znaczne straty, oddając gazety za darmo spółdzielniom dziennikarskim. Błąd polegał nie na tym, że oddawano za darmo i nie na tym, że dziennikarzom. Obdarowywano spółdzielnie, o których z góry wiadomo było, że nie są w stanie same wydawać otrzymanych tytułów. Że z wyższych lub niższych pobudek praktycznie każda spółka dziennikarska będzie musiała pozyskać inwestora, czyli mówiąc prosto z mostu – sprzedać (dalej) tytuł. Na ten wtórny obrót Komisja Likwidacyjna nie miała już żadnego wpływu, bo mieć nie chciała. Klasyczny przejaw grzechu zaniechania. Wniosek: parcelacja gazet należących do RSW, nie tylko organów partyjnych, mimo pozorów planowej polityki, przebiegała w sposób niekontrolowany – przynajmniej przez organy państwa.

Kolejnym likwidatorom wydawało się, że uwłaszczając stających na straży wolności słowa dziennikarzy (skupionych z redakcyjnych spółdzielniach), zapewnią mediom niezależność. Było to zarazem doskona-





łe alibi: komu jak komu, ale dziennikarzom, to chyba można oddać gazetę, bo najlepiej wiedzą co z nią zrobić. Tyle o naiwności. Interesowość natomiast przejawiała się w próbach obdarowywania różnych środowisk, także politycznych, o których wówczas sądzono, że stanowią trwałe element społeczeństwa obywatelskiego. Oczywiście sądzono według klucza ustalonego przez będących akurat przy władzy polityków.

Prawdziwe porządkowanie rynku prasowego w Polsce dokonało się zatem „z drugiej ręki”. Najpierw państwo jakoś tam, po swojemu, ułożyło klocki pierwszą ręką likwidatora. Potem, przyszli dorośli gracze i pozbiali zabawki z rąk spółdzielni dziennikarskich. Zupełnie jak w starym dowcipie o partyzantach, których w końcu przegonił z lasu gajowy. Robert Hersant, francuski potentat prasowy, nie miał większych trudności z kupowaniem kolejnych dzienników regionalnych. Jego jedynym konkurentem był norweski koncern „Orkla”, ale starczyło dla obu. W ich ręce trafiły nie tylko wszystkie dawne dzienniki wydawane przez Komitety Wojewódzkie PZPR, także drukarnie i agencje dysponujące największymi zamówieniami reklamowymi. I tak jest po dziś dzień, z tą jedną zmianą, że polską zdobycz Hersanta dość szybko odkupił niemiecki koncern „Neue Passauer Presse”, zaś aktywa „Orkli” – koncern Mecom. Grono potentatów medialnych uzupełniają teraz spółka „Agora” (wydawca „Gazety Wyborczej”) oraz Zjednoczone Przedsiębiorstwa Rozrywkowe - właściciel „Super Expressu”, który właśnie ubiega się o przejęcie „Rzeczpospolitej”. W sumie wpływ tej wielkiej czwórki obejmują ponad 90 proc. rynku gazet codziennych.

Mówienie o konsekwencjach i praktycznych skutkach dania wielkim koncernom medialnym pełnej swobody działania w Polsce nie należy do dobrego tonu. Toteż protestujących (czy ściślej, mówiących: tak, ale...) coraz mniej widać i słychać. Także dlatego, że tych, którzy za tę swobodę zapłacili własną skórą dawno już na rynku nie ma. Warto przywołać dwa takie przykłady. Dzienniki „Gazeta Gdańska” i „Czas Krakowski” były w pierwszej połowie lat 90. przez pewien czas liderami swoich regionalnych rankingów prasowych. Budziły podziw, bo powstały praktycznie od zera, z zaangażowania prywatnego kapitału, pracy i pomysłowości, a z nie nadania likwidatora. Mimo braku doświadczenia i kapitału, mimo reklamowego ostracyzmu i administra-





3 Czerwca 2009 r.

cyjnych kłód, nowe gazety wydawane przez środowiska posierpniowej opozycji potrafiły przełamać codzienne ludzkie przyzwyczajenia i odebrać czytelników tytułom zakorzenionym w swoich regionach od dzieścioleci. I pewnie po dziś dzień byłyby to ważne instytucje życia publicznego, gdyby dano im szansę dalej uczestniczyć w tych zawodach na równych prawach.

Za symboliczny można uznać fakt, że żadna z państwowych instytucji nie kiwnęła palcem, gdy Bawarczycy kupowali drukarnie w Krakowie i Gdańsku, choć wiadomo było, jakie skutki będzie mieć ta transakcja dla rynku prasowego w Polsce. Jeszcze w 1997 roku od krakowskiej drukarni uzależnione było aż 7 dzienników. Nie licząc gazet „Passauera” do dziś przetrwały tylko „Gazeta Wyborcza”, „Dziennik Polski” i „Super Express”, bo stać je było na przełamanie monopolu i zakup własnych maszyn drukarskich. Uwadze Urzędu Antymonopolowego (i UOP) umknęło przejęcie całkowitej kontroli nad tak specyficznym rynkiem przez obcy kapitał. Nikt z polskich polityków czy ludzi kultury nie skomentował tego mocniej niż...Gunter Grass, który podczas jednej z wizyt w Gdańsku powiedział: „Przybywam do mojego rodzinnego miasta i widzę, że Neue Passauer Presse, korzystając z wolnorynkowych uwarunkowań, znalazło tu swoje miejsce, wykupiło polskie gazety. Ostrzegam przed konsekwencjami tej sytuacji. To skandaliczne i niebezpieczne, kiedy gazety - instrumenty służące kształtowaniu opinii, mające być trybunami wolnej myśli - przechodzą w obce ręce.”

Przez pierwszych pięć lat istnienia III RP nikt z władz publicznych nie interesował się kto, ani co kupuje na rynku mediów. Pierwsza poważna debata parlamentarna na ten temat odbyła się w 1995 roku, gdy karty już dawno były rozdane. Nie do końca zresztą przymiotnik „poważna” jest tu uzasadniony, fechtowano bowiem głównie argumentami z politycznego lamusa. Jedni straszili zagrożeniem tożsamości narodowej, inni sprowadzali problem do absurdu. Oczywiście jest bowiem, że zawartość gazet nie była i nie jest dla żadnego z wielkich koncernów sprawą pierwszorzędnej wagi – dopóki daje gwarancje dobrej sprzedaży przyciągającej ogłoszeniodawców. Nigdy natomiast obcy wydawcy nie zgłaszali ambicji uczestniczenia w naszej medialnej grze politycznej. Kończyła się ona zazwyczaj na nominacji dla naczelnego, bliskiego





tej czy innej opcji. W gruncie rzeczy zawsze chodziło o to, by uzyskać maksymalną przychyłność sił koncesjonujących polski kapitalizm.

Co ciekawe, najważniejsi w tym wyścigu – czytelnicy – zazwyczaj nie wiedzieli kto jest właścicielem ich ulubionej gazety. Można zapytać, jakie to ma znaczenie? Co by zmieniło, gdyby czytelnicy taką świadomość mieli? Otóż w niektórych przypadkach taka wiedza powodowała poważne komplikacje. Tak jak w Olsztynie, gdy Bawarczycy przejmowali „Gazetę Olsztyńską” przy podniesionej kurtynie.

Tamtą transakcję trudno było nie komentować, gdyż niemiecki koncern przejął tytuł mający na winiecie hasło: „Ojców mowy, ojców wiary brońmy zgodnie: młody, stary”. Przeciw sprzedaży „Gazety Olsztyńskiej” zgodnie protestowali politycy SLD i AWS. „Panie Hirtreiter! Próbuje Panu powiedzieć, że symboli innych narodów się nie kupuje!” - pisał w liście do nowego właściciela Janusz Lorenz, senator związany z SLD, a Halina Nowina-Konopczyna, posłanka AWS ostrzegała: „traktuję tę sytuację jako wstęp do realizacji działań dezintegrujących naszą Ojczyznę”.

Na ostrzeżeniach i biciu w dzwony oczywiście się skończyło, ale tamta historia przekonała inwestora, że ma do czynienia z rynkiem wrażliwym na symbole. I można – dzięki wyjątkowo liberalnym regułom gry – zrobić na nim wszystko, byle nie kłuć w oczy nazwą kraju z którego kapitał pochodzi. Pewnie wnioski z tamtej lekcji sprawiły, że ostatni projekt NPP, łączący wszystkie tytuły jedną winietą nosi nazwę... „Polska”.

Mówiąc o zagrożeniach, jakie niesie za sobą monopol obcego kapitału na rynku polskiej prasy regionalnej nie poruszamy się jedynie w sferze symbolicznej. Interesuje nas odpowiedź na dwa konkretne pytania: czy można było inaczej rozegrać tę partię i co wynika z faktu, że inaczej jej nie rozegrano.

Odpowiedź na pierwsze pytanie – wbrew obiegowym opiniom – brzmi: tak! Można było podejść do rynku prasy inaczej niż do rynku tekstyliów. I niekoniecznie musiało to oznaczać od razu wprowadzenie 49 procentowej bariery dla obecności kapitału zagranicznego w polskiej prasie (to jedyny pomysł oficjalnie zgłaszany). Wiadomo przecież, że w gospodarce wolnorynkowej zawsze lepsze efekty daje marchewka (dla swoich) niż kij (dla obcych). Wystarczyło, by kolejne rządy przy-





jęły bardziej aktywną postawę, stosując wobec małych firm wydawniczych instrumenty powszechnie znane i stosowane w innych (słynących z gospodarczego liberalizmu) krajach. Chodziło „tylko” o wyrównanie szans, na przykład poprzez kredyty na preferencyjnych warunkach; wspieranie form współpracy między małymi gazetami w zakresie kolportażu i druku, wprowadzenie przepisów nakładających na władze publiczne i firmy z udziałem skarbu państwa obowiązek publikowania płatnych ogłoszeń w wielu gazetach (a nie tylko wybranych); ograniczenie działalności reklamowej telewizji, by więcej reklam na rynku zostało dla prasy, wprowadzenie dla wybranych podmiotów ulg w opłatach pocztowych i telekomunikacyjnych... Przykłady można mnożyć.

Zapewne nie było nas stać na skopiowanie szwedzkiego systemu subsydiów dla prasy, który od dziesięcioleci chroni tam pluralizm, wspiera budowę społeczeństwa obywatelskiego i łagodzi skutki konkurencji rynkowej. Nie jest to jednak wytłumaczenie dla faktu, że w Polsce nie zrobiono w tej sprawie nic. Zupełnie nic! A równocześnie nie przeciwdziałano ewidentnym praktykom monopolistycznym, takim jak skupianie na określonym obszarze w jednym ręku gazet, drukarni i agencji reklamowych.

Tak więc można i trzeba było tę partię rozegrać inaczej. A co wynika z faktu, że tego nie uczyniono? Można zaryzykować tezę, że ceną za oddanie dużym koncernom całkowitej władzy nad regionalnymi gazetami i lokalnymi tygodnikami była całkowita homogenizacja formy i komercjalizacja ich treści. Dzienniki, które na początku lat 90. stanowiły niezwykle ważne forum budowy społeczeństwa obywatelskiego działając w nowych realiach ekonomicznych wycofały się prawie wyłącznie na pozycję dostarczycieli strawnie podanej informacji i rozrywki. Wraz z rewolucją technologiczną wydawcy zaszczepili redakcjom sprawdzony w innych krajach „know-how”, dotyczący nie tylko układu stron, czy rodzaju ilustrowania, ale także sposobu pisania i podejścia do tematów. Tak, żeby zadowolić pełne spektrum czytelników.

Oczywiście przez mieszkańców polskich miast, wychowanych na nudnej i brzydkiej prasie „zaangażowanej” zmiana ta została odebrana bardzo pozytywnie, co postawiło przeciwników całkowitej otwartości rynku medialnego w roli malkontentów. A przecież nie chodziło o powrót do formalnej szarżyzny, lecz obronę rodzimych mediów przed





bezrefleksyjnym klonowaniem sprawdzonych gdzie indziej wzorców. Bo przecież to właśnie mediom drukowanym przypada rola ostatniego szansa obrony przed wszechobecną kulturą obrazkową. To w dziennikarzach prasowych słusznie pokłada się nadzieję na obronę edukacyjnej misji. Gazety już z założenia trafiają do tej aktywnej (głosującej w wyborach, poczuwającej się do uczestnictwa w życiu społecznym) części populacji. Gazety regionalne i tygodniki lokalne powinny zatem stanowić naturalne forum wymiany myśli, poglądów i opinii konkretnej społeczności. Stąd ich niezależność (także kapitałowa) jawi się jako warunek prawidłowego wywiązywania się z tej roli

Dziennikarze prasowi zawsze byli (i są) najbliższej życia. Nieskrępowani – tak jak ich koledzy w mediach elektronicznych – barierami technicznymi, mniej opętani wyścigiem z czasem i konkurencją, mogą nie ślizgać się po powierzchni, a docierać do istoty rzeczy. Większość informacji oryginalnych (to znaczy tych, które nie są podane „na tacy” przez polityków, urzędników itp.) pochodzi właśnie od „żurnalistów”. W gazetach zaczynają żywot newsy, przetwarzane potem na tysiące sposobów przez rozgłoszenie radiowe i stacje telewizyjne. Oddanie całego rynku prasowego w ręce jednego, nawet najsprawniejszego technologicznie i warsztatowo koncernu – z tej perspektywy – oznaczało zatracie rzeki u źródła.

Można kpić z zagrożenia jakie dla polskiej prasy stwarzają zagraniczni wydawcy, pytając co to za antypolskie interesy realizują, rozdając czytelnikom samochody czy drukując teksty o kłopotach sercowych pani Kowalskiej. Można, ale czy nie będzie więcej pożytku, z refleksji nad skutkami traktowania gazet wyłącznie jako produktu podlegającego obrotowi handlowemu, a nie jak instrumentu budowania demokracji?

Fala małych, średnich i całkiem dużych inicjatyw wydawniczych przeszła niczym wiosenna burza. Wraz z nią przeminęła energia i zapal wielu środowisk. Obecnie „zwija się” rynek mediów drukowanych i chyba nic się już tu nie wydarzy. Ktoś, kto chciałby wydawać teraz niezależny tygodnik (o dzienniku nie ma nawet co wspominać) jest zupełnie bez szans. Jeśli (odpukać) nadeszłaby długotrwała recesja, już istniejące gazety – jeśli nie znikną zupełnie – to zaczną się odchudzać, zrzucając nie barwne, specjalistyczne dodatki, lecz strony terenowe





3 Czerwca 2009 r.

i lokalne mutacje, powstałe najczęściej z „połkniętych” przez koncern drobniejszych tytułów.

Powiedzmy to szczerze, nie jako zarzut, lecz obiektywną konstatację: w polski rynek prasy zainwestowano przez tę dekadę miliony... nie z potrzeby budowania tu społeczeństwa obywatelskiego. Nawet nie z bezinteresownej chęci sprawienia przyjemności tutejszym czytelnikom, a jeśli już, to tylko na tyle, by skusić tutejszych reklamodawców. To niby truizm, że mamy do czynienia z twardym biznesem, a nie przedsięwzięciami typu „non profit”, warto jednak ów truizm powtarzać do znudzenia. Choćby po to, by właściwie interpretować deklaracje o służebnej roli prasy. Prasa służy... owszem, ale interesom wydawcy. I nie ma w tym nic nagannego, pod warunkiem, że sięgając po gazetę, mamy tego pełną świadomość.

Warto w tym miejscu zauważyć, że zagraniczne inwestycje w polskie media – cały czas traktowane jako koszt uzyskania przychodu – miały swoją bardzo wyraźną granicę. Wyznaczał ją termin zwrotu poniesionych nakładów i uzyskania oczekiwanego przychodu. Lepszy papier, druk, kolor, więcej stron – przekładały się natychmiast na większą sprzedaż... powierzchni reklamowej. Zupełnie inaczej postrzegano natomiast inwestycję – na przykład - w sieć kolportażu, co prawda podnoszącą komfort czytelnika, zwiększającą dostępność prasy, ale nie przekładającą się bezpośrednio na zysk z ogłoszeń. Dlatego przez dziesięć lat nie doczekaliśmy się w Polsce sprawnego systemu dystrybucji prasy.

Znów ktoś powie, że to nie jest zadanie wydawcy. Ale to mogłoby być zadanie wydawcy, gdyby taka była polityka państwa. Dziś nawet samorząd zapyziałej gminy nauczył się, że gdy zagraniczny inwestor chce postawić obiekt komercyjny, należy przy wydaniu pozwolenia na budowę wymóc na nim jakiś społecznie użyteczny bonus: zbudowanie sali gimnastycznej, remont drogi itp. Od obracających milionami koncernów medialnych nie wymagano nic, a one same z siebie nie poczuwały się, by swój produkt dostarczyć pod nasze strzechy. Kiedyś prezes Hirtreiter snuł plany, by taki system stworzyć, ale gdy dokładnie policzył, zrezygnował. Dlaczego? Bo w polskich warunkach koszt dotarcia pod tę przysłowiową strzechę byłby zbyt duży. Koncern na tym dobrze wyszedł, Polska, jako kraj ludzi zapominających jak się składa litery nie





najlepiej, bo jedynym źródłem informacji i komentarza dla wielu milionów ludzi wciąż pozostaje telewizja.

Czytelnictwo na wsi spadło katastrofalnie nie tylko dlatego, że ludzie zakochali się w telenowelach. W wielu miejscach zwyczajnie nie ma gdzie gazet kupić. Mieliśmy społeczną kampanię „cała Polska czyta dzieciom”, nigdy nie doczekaliśmy się dużej, finansowanej przez któryś z koncernów medialnych kampanii promującej czytanie gazet. Szkoda. Nauczono nas jeść chipsy, może udałoby się i z prasą...

Przyjęcie zasady, że rynkiem mediów w Polsce nie rządzą żadne specjalne uregulowania, że jest on traktowany jak każdy inny sektor gospodarki rodzi bardzo konkretne konsekwencje. Nie może być tak, że gdy mówimy i piszemy o rodowodzie mediów, zasadach ich funkcjonowania i finansowania, posługujemy się frazeologią wyłącznie z dziedziny ekonomii, gdy zaś przechodzimy do sfery powinności i odpowiedzialności natychmiast zmieniamy zakres pojęć, na ten bliższy sumienia niż kieszeni. Padają argumenty o niezależności, demokratycznej kontroli i społecznej misji. A mówimy przecież o tym samym podmiocie! Przykładanie innej miary dla oceny wydawcy jako uczestnika gry rynkowej i do podległej mu redakcji, jako niezależnej instancji ferującej wyroki może nieźle zamącić ludziom w głowach.

Przeciętny dziennikarz nie uprawia dziś w Polsce wolnego zawodu. Jest pracownikiem najemnym, zatrudnionym w mniej lub bardziej formalny sposób przez dysponenta mediów, najczęściej duży koncern wydawniczy, wielką korporację radiową lub telewizyjną. Dziennikarze mają pełną świadomość co się z tym wiąże, ale przez widzów, czytelników i słuchaczy często są postrzegani jak swoista korporacja szeryfów, niezależna instancja posiadająca społeczny, bezterminowy mandat do reprezentowania interesów obywateli. A przecież nawet prezenter telewizji publicznej nie mówi o swoim pracodawcy inaczej niż „firma”. Reporter regionalnego dziennika przyznaje, że „robi u Passauera”, zaś zredukowany dziennikarz „Gazety Wyborczej” psioczy na politykę szefów „Agory”. Jak więc pisać o ich pracy abstrahując od metryki pracodawcy?

Jest w naszym postrzeganiu mediów jakaś schizofrenia. Z jednej strony zachwycamy się, jak bardzo stały się europejskie, jak szybko udało im się uciec od politycznej zależności (znów, wyłączając TVP





i PR) w kierunku schlebiana masowym gustom. Z drugiej strony nadal chcemy widzieć w mediach emanację tego co w nas najlepsze i bezkrytycznie uznajemy pracujących tam ludzi za naszych rzeczników. Cieszymy się, że gazety są coraz bardziej kolorowe, że w radiu coraz „więcej grania, a mniej gadania”, że w telewizji ziścił się ideał rozrywki totalnej... ale nie jesteśmy zainteresowani odpowiedzią na pytanie: jaka jest tego cena. Kto za to płaci i czego chce w zamian?

Taka, a nie inna polityka wydawców, komercjalizacja i tabloidyżacja mediów, zatarcie granic między informacją a rozrywką sprawia, że coraz mniej jest w Polsce dziennikarzy, a coraz więcej „pracowników mediów” (media workers). Zupełnie nowego wymiaru nabrało w tej sytuacji pytanie o niezależność, o pełnienie przez media funkcji kontrolnych, o tworzenie przestrzeni debaty publicznej. Medium przestało być pośrednikiem, prorocze okazało się i w polskich warunkach twierdzenie Marshalla McLuhana „medium is the message”.

Problem dziennikarskiej niezależności ma różne wymiary. Mówi się i pisze głównie o serwitutach politycznych, bo te są najbardziej spektakularne i dotyczą mediów publicznych. Nie znaczy to jednak, że dziennikarze pracujący poza TVP i PR nie mają żadnych problemów z wyrażaniem niezależnych sądów i nie muszą pisać pod czyjeś dyktando. Mają problemy i muszą pisać, gdy interes właściciela tego wymaga. Tylko, że takie sytuacje nie wzbudzają (jakże niesłusznie) podobnych emocji i szerokiego zainteresowania jak polityczne intrygi.

Problem pojawia się najczęściej wtedy, gdy właściciel gazety (stacji radiowej, telewizji) zajmuje się inną działalnością, zaś media traktuje instrumentalnie, jako element realizowania szerszej strategii lub budowy własnego wizerunku. Z taką sytuacją mamy do czynienia bardzo często w przypadku prasy samorządowej.

Jeśli gmina wydaje własne pismo, staje się ono w pewnym sensie medium publicznym, bo utrzymywane jest z pieniędzy podatników. Powinno zatem spełniać wszelkie warunki niezależnego środka komunikacji, nie tylko informującego, ale także stwarzającego możliwość prowadzenia debaty publicznej. Praktyka jest zupełnie inna. Wójt, burmistrz czy prezydent najczęściej traktuje taką gazetę jako własny organ propagandowy. Nie ma tu miejsca na krytykę (nawet życzliwą), zaś udostępnianie łamów miejscowej opozycji w ogóle nie wchodzi w rachubę.





bę. Gorzej, nawet w warstwie czysto informacyjnej margines „dziennikarskiej” swobody jest bardzo ograniczony

Paradoks polega na tym, że to nie wyborcom, a władzy najbardziej powinno zależeć na uzyskaniu niezależnego certyfikatu wiarygodności. Wspieranie niezależnych mediów daje władzy publicznej większą korzyść niż najsukuteczniejsza propaganda. Wiarygodności się nie kupi ani nie wymusi, można ją uzyskać tylko poprzez stały, publiczny osąd dokonywany w faktycznie niezależnych mediach. I tylko przez tego typu dialog z obywatelami można uniknąć alienacji – stanowiącej początek końca każdej władzy. Cóż jednak robić, jeśli takich mediów u nas, „na dole”, nie ma? Czym prędzej stworzyć im warunki do powstania, na przykład kosztem własnych propagandowych biuletynów.

Kto z kręgów samorządowych rozumuje dziś w ten sposób? Kto z własnej nieprzymuszonej woli pozbędzie się przywileju, którego nikt (na razie) nie kwestionuje (poza przypadkami zbyt ostentacyjnego wykorzystywania publicznych pieniędzy dla promowania prywatnych interesów lub własnych barw politycznych). W środowiskach samorządowych myśli się raczej o pozyskiwaniu innych niż budżetowe środków dla realizacji dokładnie tych samych co dotychczas – czyli propagandowych – celów.

Miano czwartej władzy wiąże się ściśle z tak właśnie rozumianą niezależnością. Można w imieniu obywateli sprawować społeczną kontrolę tylko w przypadku jeśli nie jest się sługą dwóch panów. Dziennikarz, który jest w jakiś sposób uzależniony od osoby, firmy czy instytucji o której pisze (mówi) nie może aspirować do miana czwartej władzy. Nadużywa bowiem powierzonego mu mandatu, zwłaszcza, gdy widz, słuchacz lub czytelnik nie ma pojęcia o jego prywatnych powiązaniach. To trochę tak, jak z niegdyśszą działalnością agenturalną polityka. Odbiorcy nie musi wcale przeszkadzać, że dziennikarz reprezentuje czyjś interes – obojętnie: wójta czy przedsiębiorcy – pod warunkiem, że się z tym nie kryje. Byli tajni współpracownicy Służby Bezpieczeństwa funkcjonują w życiu publicznym (i to nieźle), jeśli się do współpracy sami, oficjalnie przyznali. W przypadku, gdy przeszłość zostaje ujawniona wbrew ich woli, zwykle tracą wiarygodność. Z dziennikarzami jest podobnie.





3 Czerwca 2009 r.

Rok 2009 jest szczególny pod dwoma względami. Po pierwsze, obserwujemy właśnie gwałtowną zapaść rynku mediów drukowanych i to w skali globalnej. Po drugie, następuje upadek mediów publicznych w Polsce. Tylko pierwsze z tych zjawisk spowodowane jest względami ekonomicznymi (gazety utrzymują się w 70 proc z wpływów reklamowych, a te załamały się na skutek kryzysu). Drugie ma charakter polityczny. Obecna koalicja rządząca tuż po objęciu władzy ogłosiła odejście od finansowania mediów publicznych z abonamentu. Ta deklaracja – choć do dziś niezrealizowana – spowodowała gwałtowny spadek i tak niewielkich wpływów abonamentowych, co doprowadziło na skraj bankructwa głównie radia regionalne i oddziały terenowe TV, zaś centrale obu spółek pogrążyło w kryzysie. Ludzie, na których spoczywa obowiązek zaprojektowania medialnego ładu od dwóch lat nie potrafią tego zrobić, albo raczej nie chcą. Słabe, skompromitowane, uwikłane w wewnętrzne spory i kłopoty finansowe media publiczne nie sprawiają bowiem rządzącym jakiegось realnego kłopotu. Mogą natomiast dostarczać prawdziwej satysfakcji, jako żywy dowód szkodnictwa i niekompetencji poprzedniej ekipy. A w końcu i tak, prędzej czy później, w tej czy innej formie, przy powszechnym westchnieniu ulgi trafią „we właściwe ręce”.

Misja mediów publicznych jest w tej sytuacji poważnie zagrożona, bowiem zaczyna się ona tam, gdzie kończy się interes prywatnego nadawcy. Nie ma więc co liczyć, że – zwłaszcza w realiach kryzysu finansowego – komercyjne media wezmą na siebie obowiązki, których i tak nigdy nie wypełniały. Chodzi nie tylko o sferę wysokiej kultury, ale także wszystko, co przyziemne. To na przykład sprawy lokalne, w sposób zasadniczy wpływające na życie obywateli. Kto je opisze i pokaże? Kto dostarczy Polakom nie czytającym gazet (czyli ogromnej większości) podstawowych informacji, gdy zabraknie mediów publicznych?

TVP i PR od lat źle wypełniają swoje funkcje nie dlatego, że są zarządzane przez kolejnych politycznych nominatów (zawsze tacy będą), ale dlatego, że przez system finansowania są zmuszane do powielania stylu działania i ramówek nadawców komercyjnych. Propozycje rządzącej koalicji nie tylko tego nie zmieniają, ale praktycznie zrównują TVP i PR z innymi podmiotami działającymi na rynku (przy jednoczesnej zamianie politycznych nominacji na bezpośrednie, ręczne sterowanie z rządowych gabinetów).





Jan Rokita niezwykle trafnie porównał media publiczne w obecnym stanie do państw upadłych. Diagnoza to przygnębiająca, bo o ile politykom ta upadłość – jednak w dużym stopniu kontrolowana – jest na rękę, o tyle nam, obywatelom wprost przeciwnie. Przy braku niezależnej, lokalnej prasy, upadek mediów publicznych w regionach oznacza, że stracimy możliwość komunikowania się, organizowania, utrwalania własnej tożsamości i kontroli poczynąń władzy. Funkcje te tylko w ograniczonym zakresie jest w stanie przejąć Internet. Przy swej otwartości jest on zarazem mało wiarygodny i podatny na manipulację. Dziennikarstwo obywatelskie może być – i jest – cennym uzupełnieniem, nie zastąpi jednak dziennikarstwa zawodowego, opartego o instytucje zaufania publicznego, jakim są wolne media – tlen społeczeństwa obywatelskiego. Stoimy zatem wobec poważnego i mało uświadamianego zagrożenia: zniknięcia z przestrzeni publicznej tradycyjnych „środków społecznej komunikacji”. Ich miejsce zajmują media całkowicie uzależnione od rynku, nastawione na zysk, sprowadzone wyłączeni do roli dostawcy rozrywki.







Zbigniew Nosowski

Kościół katolicki w Polsce po roku 1989: bliżej społeczeństwa czy bliżej władzy?

W roku 1989 Kościół rzymskokatolicki był w Polsce autorytetem praktycznie niekwestionowanym. Później ten autorytet jednak szybko korodował, następnie zaczął równie szybko odradzać się, by wkrótce ustabilizować się na wysokim poziomie.

Wyniki regularnych porównywalnych badań cenionych ośrodków – CBOS i OBOP/TNS OBOP – ukazują podobny proces: najpierw, do roku 1993, zaufanie do Kościoła jako instytucji i aprobata dla jego działań spadały w bardzo wysokim tempie. Coś dużo ciekawszego zaczęło się jednak dziać od roku 1993. Oto nastąpiło odwrócenie trendu: aprobata i zaufanie do Kościoła rosły – i to początkowo nawet szybciej niż wcześniej spadały.

Dlaczego tak się działo – czy aprobata dla Kościoła spadała, bo stał się on wygodnym „chłopcem do bicia”, czy stał się celem ataku w ramach walki o rząd dusz, czy też sam sobie zasłużył na spadek autorytetu, wtrącając się do polityki?

Dlaczego później społeczny wizerunek Kościoła uległ poprawie? Czy Kościół tak bardzo się zmienił, czy też zmieniło się tylko jego postrzeganie? Dlaczego Kościół tak „łatwo” wrócił do grona instytucji cenionych społecznie? Kto zmienił język – Kościół, media, politycy?

W moim przekonaniu, powody spadku poparcia dla Kościoła w latach 1989-1993 były trojokie. Po pierwsze, pozycja Kościoła po latach komunizmu była tak wysoka, że spadek opinii pozytywnych był nieuchronny („efekt sufitowy”), tym bardziej że Kościół z natury swej nie szuka popularności, lecz głosi wysokie wymagania. Po drugie, wpłynęły na to błędy popełniane przez ludzi Kościoła w pierwszych latach polskiej wolności, pozwalające podejrzewać, że chcą mieć teraz bezpośredni wpływ na władzę. Po trzecie jednak, jest to także owoc mentalności



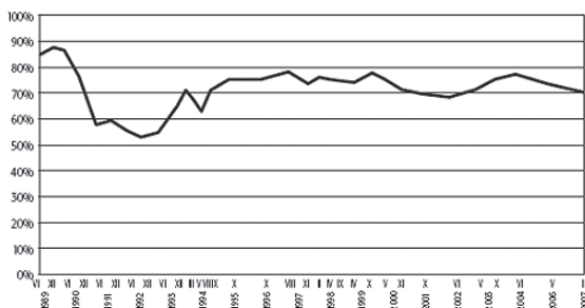


3 Czerwca 2009 r.

postkomunistycznej: wielu Polaków za normę uznało model obecności Kościoła w życiu publicznym ukształtowany za PRL i wszystkie nowe wydarzenia – takie jak powrót lekcji religii do szkół czy kapelanów do szpitali, więzień lub wojska – traktowane były (nawet przez niektórych wpływowych intelektualistów) jako zagrożenie państwem wyznaniowym, podczas gdy sytuacje takie są standardem w społeczeństwach demokratycznych.

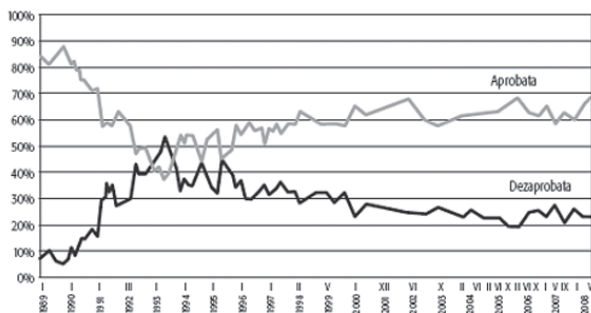
Na zmianę społecznego postrzegania Kościoła w roku 1993 i później wpłynęło również wiele czynników. Po pierwsze, widzę tu owoc wizyty polskich biskupów ad limina apostolorum w Watykanie (w styczniu 1993 r.). Jan Paweł II stanowczo przestrzegał ich wówczas przed utożsamianiem Kościoła z jakąkolwiek partią polityczną. Efektem tych spotkań była postawa Episkopatu Polski w wyborach 1993 roku – sformułowano wówczas kapitalną zasadę: „nie można być dobrym katolikiem, nie będąc dobrym obywatelem”. Wyraźnie wyciągnięto wnioski z poprzednich błędów, np. nigdy się nie powtórzyła już sytuacja z roku 1991, gdy przed wyborami parlamentarnymi z Sekretariatu Episkopatu Polski rozsyłano „ściągawki” wyborcze wskazujące partie godne poparcia przez katolika. Zmienił się też publiczny wizerunek Kościoła, czego symbolem stał się wybrany w 1993 r. na sekretarza Episkopatu bp Tadeusz Pieronek, prezentujący „bardziej ludzką” twarz Kościoła, życzliwą światu i uśmiechniętą. W 1993 powstała też Katolicka Agencja Informacyjna, co było przejawem nowej strategii obecności Kościoła w świecie mediów – zamiast narzekania na złe media, zaproponowano dostarczanie profesjonalnej informacji.

RYS. 1. ZMIANY POZIOMU ZAUFANIA DO KOŚCIOŁA KATOLICKIEGO, WG OBOP/TNS OBOP, 1989-2007





RYŚ. 2. ZMIANY OCEN DZIAŁALNOŚCI KOŚCIOŁA
RZYMSKOKATOLICKIEGO, WG CBOS, 1989-2008



Przy wszystkich wahaniach, cały czas jednak od roku 1989 Kościół rzymskokatolicki był dla większości Polaków instytucją zaufania publicznego. Od drugiej połowy lat 1990-tych nastąpiła stabilizacja społecznego autorytetu Kościoła na wysokim poziomie. Co ciekawe, nie wpłynęły na ten fakt pojawiające się niekiedy skandale z duchownymi, a nawet biskupami w roli głównej – czy to na tle obyczajowym, czy lustracyjnym. Wpływały one nieco na obniżenie zaufania do Kościoła, ale w stopniu o wiele mniejszym niż można się było spodziewać. Można wręcz mówić o zjawisku „kościelności mimo wszystko”.

Na powyższe procesy można spojrzeć także z perspektywy związków Kościoła ze społeczeństwem i państwem. Tradycyjnie w Polsce katolicyzm był mocny dzięki kulturze, dzięki związkom ze społeczeństwem, a nie dzięki przywilejom udzielanym przez władzę. Społeczne wahania wizerunku Kościoła w wolnej Polsce odzwierciedlają tę tezę. Kościół jest oceniany bardziej krytycznie, gdy (w rzeczywistości lub wedle medialnego obrazu) zbliża się do władzy politycznej. Sprzyja natomiast autorytetowi Kościoła zachowywanie większego dystansu wobec bieżącej polityki. Sojusz ołtarza z tronem – jak skądinąd wiadomo z historii – niekoniecznie pomaga rządzącym, a źle służy Kościołowi.

Kościelny charakter polskiej religijności oraz aktualny wysoki poziom zaufania i aprobaty dla Kościoła nie oznacza oczywiście braku krytycyzmu wobec niektórych działań Kościoła instytucjonalnego, zwłaszcza tych uznawanych – jak się potocznie mówi – za wtrącanie





3 Czerwca 2009 r.

się Kościoła do polityki. Od lat bowiem stabilne jest wśród Polaków połączenie dwóch postaw: aprobaty dla publicznej obecności symboli religijnych i obecności Kościoła w życiu publicznym, oraz dezaprobaty dla prób bezpośredniego wpływania przez hierarchię kościelną na przebieg życia politycznego, np. poprzez instrukcje wyborcze czy wpływanie na kształt ustaw.

Opisane zmiany w postawie Kościoła w roku 1993 nie były dziełem przypadku, lecz świadomie wybranej strategii. Oby podobnej strategii nie zabrakło w kolejnej godzinie próby. A ona nadchodzi...





Jacek Kochanowicz

Kultura biurokratyczna i wolności gospodarcze

Wolność gospodarcza jest cenna zarówno ze względu na to, że przyczynia się do efektywności (a więc, pośrednio, do dobrobytu), jak i dlatego, że jest jedną z form wolności w ogóle. W rankingach wolności gospodarczych Polska wypada niestety marnie. W sporządzanym regularnie przez Heritage Foundation rankingu plasuje się na końcu Unii Europejskiej, i to z uwzględnieniem nowo przyjętych krajów Europy południowo-wschodniej. Metodologię i założenie wspomnianego rankingu nietrudno poddawać pod dyskusję, nie zmienia to postaci rzeczy, że jego wyniki dają do myślenia.

W analizie wolności gospodarczych warto jednak oddzielić od siebie te, które wynikają z wyborów politycznych czy wręcz filozoficznych od tych, które są rezultatem kultury organizacyjnej, ekonomicznej i politycznej. Do ograniczania wolności gospodarczej mogą przyczyniać się zarówno wysokie podatki, jak i mętne przepisy oraz niesprawna i nieuczciwa administracja. Są jednak w Europie kraje (Skandynawia), które mimo znacznego zakresu redystrybucji dochodów przodują w rankingach konkurencyjności, dobrego klimatu dla przedsiębiorstw i otwartości gospodarczej. Ich mieszkańcy korzystają z wolności gospodarczej, mimo iż kraje te dalekie są od oczekiwań neoliberalistów lub libertarian.

W tym miejscu chcę się skupić na tej drugiej grupie wspomnianych czynników, tych związanych z kulturą ekonomiczną i organizacyjną. Problem Polski to nie tylko wysokie podatki czy składki na ubezpieczenia społeczne, ale i złe prawo, kiepska i niekiedy nieuczciwa administracja publiczna oraz niewydolne sądy. Polska na tle innych krajów świata nie jest może przypadkiem szczególnie niepokojącym, ale z pewnością występują u nas liczne niedomagania, podobne zresztą do tych,





które są udziałem naszych sąsiadów z południa, Czechów, Słowaków i Węgrów, a więc społeczeństw, które ze względu na w miarę podobną historię i podobny poziom rozwoju są dobrą grupą porównawczą.

Zarówno pomiary, dokonywane przy okazji sporządzania międzynarodowych rankingów, jak i potoczna obserwacja, w tym liczne materiały prasowe wskazują, że życie przedsiębiorcy w Polsce nie jest łatwe nie tylko dlatego, że musi się zmagać z konkurencją i płacić wysokie składki ZUS, ale i racji utrapień administracyjnych. Często przytacza się dane wskazujące, że założenie przedsiębiorstwa wymaga znacznie więcej czasu i dokumentów niż średnio na świecie, nie wspominając o najwyżej rozwiniętych krajach. Zwinać nieopłacalną firmę jest co najmniej równie trudno. Nie byłem nigdy przedsiębiorcą, ale nie mogę się oprzeć przytoczeniu przykładu z własnego doświadczenia, który pozwolił mi trochę lepiej zrozumieć, jak się to przedstawia z żabiej perspektywy. Ze względu na trzymiesięczny bezpłatny urlop z uczelni ubezpieczyłem się kiedyś prywatnie w Narodowym Funduszu Zdrowia. Wymagało to – na owe trzy miesiące! – wypełnienia w sumie 27 rozmaitego rodzaju dokumentów i kilkukrotnych wizyt w dwu instytucjach, przy czym procedury ich nie były do końca ze sobą zgodne, a formularze jednej okazały się tak tajemnicze, że z powodu trudnych do uniknięcia omyłek ów urząd poszukiwał mnie jeszcze po trzech latach.

Najogólniej powiedzieć można, że ta mitręga biurokratyczna, kula u nogi przedsiębiorców, ma dwie części składowe. Jedna z nich to niedoskonałe, źle pomyślane regulacje i procedury, a druga to niskie kwalifikacje urzędników. Ów niedowład administracji jest powszechnie postrzegany, kolejne rządy starają się (ufam, że za obietnicami kryją się dobre intencje i szczerą chęć) coś w tej sprawie zrobić, działa też odpowiednia komisja sejmowa, ale w praktyce niewiele z tego wszystkiego wynika.

Równie poważnym jak zła administracja czynnikiem ograniczającym swobodę i bezpieczeństwo działań gospodarczych jest niesprawny system wymiaru sprawiedliwości. Uzyskanie ostatecznego orzeczenia trwa niezmiernie długo, a możliwości jego egzekucji okazują się niekiedy iluzoryczne. Dlaczego tak jest, rozpoznano zdaje się dość dokładnie. Sędziów mamy wprawdzie dosyć (choć niektórzy twierdzą, że sposób ich przygotowywania i ścieżki karier nie są dobrze zaprojektowane),





ale system jest niedrożny ze względu na szeroką kognicję sądów, skomplikowane procedury dowodowe i odwoławcze, oraz kiepskie materialne i ludzkie zaplecze aparatu sądowego.

W efekcie łatwy dostęp obywateli do sądów zamienia się w swoje przeciwieństwo, obniżając powagę państwa prawa i zaufanie obywateli do jednej z najważniejszych jego instytucji. Innymi słowy, ustawowe regulacje sądownictwa w Polsce są pod pewnymi względami niedobre. Ci, którzy je projektowali, nie potrafili przewidzieć poważnych, negatywnych skutków, jakie pociągną one za sobą.

W obu wspomnianych przypadkach – administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości – obserwacja nasuwa wniosek, że jako społeczeństwo mamy kłopoty z posługiwaniem się pewnym typem urządzeń społecznych – dużymi, hierarchicznymi organizacjami, działającymi w oparciu o reguły formalne. Gdy mówię o „kłopotach z posługiwaniem się”, mam na myśli zarówno tworzenie tych instytucji, jak i ich dalsze funkcjonowanie. Nie umiemy tak projektować instytucji, by później działały one mniej więcej niezawodnie oraz poddawały się koniecznym korektom. Nie znaczy to, byśmy ponosili same klęski. Pewne instytucje i regulacje wyszły całkiem dobrze – np. prawo bankowe i bank centralny, prawo o obrocie papierami wartościowymi i giełda, Trybunał Konstytucyjny. Ale są i wielkie niepowodzenia, na czele których wymienić należy sposób uregulowania działania mediów elektronicznych, a w szczególności telewizji publicznej.

Ów deficyt w umiejętności posługiwania się dużymi organizacjami jest poważnym ograniczeniem, bo świat – co zauważył Max Weber blisko sto lat temu – składa się z rozmaitego rodzaju biurokracji (używam tego terminu w jego socjologicznym znaczeniu). Parlament i administrację publiczną, ale i firmy prywatne oraz organizacje społeczne (partie, zrzeszenia, kluby, rady parafii, wspólnoty mieszkańców) buduje się w postaci struktur organizacyjnych opartych o wyartykułowane reguły postępowania – ustawy, statuty, regulaminy, instrukcje. Historie tych instytucji pisać można jako historię konferencji, zebrań i posiedzeń. W ich toku formułuje się misje i strategie tych organizacji, określa reguły działania, ustala budżety, wybiera rady i zarządy, przyjmuje sprawozdania, analizuje audyty, kwituje władze. Funkcjonowanie w tym świecie wymaga rozlicznych kompetencji, wiążących się nie tyl-





3 Czerwca 2009 r.

ko z meritum danej działalności, ale i ze sposobami współdziałania z innymi uczestnikami. Trzeba umieć układać plany pracy, projekty uchwał i budżety, sporządzać protokoły i wnioski do realizacji. Trzeba – a to wcale nie jest prosta umiejętność – umieć pracować z ludźmi, do których nie zawsze czuje się sympatie, i trzeba kontrolować emocje. Trzeba wreszcie umieć mówić i pisać w sposób jasny, zwięzły i przekonujący.

Potrzebne są więc specyficzne społeczne (lub cywilizacyjne, jak by je nazwał Piotr Sztompka) kompetencje. W skali masowej nie jest łatwo uzyskać, ponieważ nabywa się je nie z podręczników, lecz poprzez socjalizację i praktykę, te zaś tylko do pewnego stopnia poddają się projektowaniu, a w znacznej mierze są wytworem okoliczności historycznych.

Posłużę się przykładem społeczeństwa, które w umiejętności wykorzystywania organizacji przoduje na świecie – amerykańskiego. Chcę zwrócić uwagę na trzy charakterystyczne dla dziejów USA okoliczności, które przyczyniły się do ukształtowania się tych umiejętności. Dwie pierwsze zarysowały się jeszcze w czasach kolonialnych i w pierwszej połowie XIX w. Jedną jest – kontrastujący ze stanową tradycją społeczeństw europejskich – indywidualistyczny egalitaryzm, będący podstawą kształtowania się hierarchii społecznych i dróg awansu oparcia o kryteria merytokratyczne. Drugą – wytworzona w warunkach zasiedlania niemal pustego kontynentu, i przy braku silnych instytucji państwowych, podkreślana już przez Tocqueville'a, umiejętność organizowania się w zrzeszenia. Trzecia okoliczność to powstanie w końcu XIX w., dzięki rozległemu rynkowi wewnętrznemu, wielkich przedsiębiorstw wraz z właściwymi im technikami organizacji i zarządzania. W tej ostatniej dziedzinie Amerykanie okazali się mistrzami, a sposoby organizowania wielkich przedsiębiorstw przejmowała od nich później reszta świata.

Te specyficzne okoliczności kształtowały społeczeństwo, w tym także jego system edukacyjny i mechanizmy socjalizacji. Amerykanów przygotowuje się do życia w konkurencyjnym świecie rynku, wielkich organizacji i stowarzyszeń społecznych już na wczesnych etapach życia. Dobre szkoły wymagają, by uprawiali sport (bo to uczy rywalizacji i wytrzymałości) i umieli pracować w grupie. Gdy spotykamy ucznia





z takiej szkoły, może nas irytować, że nie wie, jak nazywa się stolica Białorusi i kto napisał „Fedrę” – ale powinniśmy docenić, że potrafi bezwzrokowo pisać na komputerze, zabrać sensownie i krótko głos w dyskusji, a nawet poprowadzić posiedzenie. Brałem kiedyś udział w zebraniu uczniów i rodziców w szkole amerykańskiej, prowadziły je dwie dziewczyny z ostatniej klasy, i robiły to ze sprawnością, którą rzadko obserwuję w Polsce w dużo bardziej poważnych okolicznościach. Przyjmując studentów, szanujący się uniwersytet bierze pod uwagę nie tylko ich wcześniejsze wyniki w nauce, ale i zakres działalności wykraczającej poza program szkoły, umiejętność pracy w grupie, kompetencje komunikacyjne i zdolności przywódcze.

Przykłady amerykańskiej skuteczności organizacyjnej i umiejętności działania grupowego, wraz z interpretacją ich źródeł historycznych i kulturowych pozwalają na lepsze uświadomienie sobie źródeł deficytu tych kompetencji w Polsce, kraju o zupełnie odmiennej historii. Deficyt ten głębokie historyczne i społeczne uwarunkowania. Nasze społeczeństwo nie było egalitarne w toczqueville’owskim sensie, niewiele było tu nowoczesnego kapitalizmu i dobrowolnych zrzeszeń, a administracja publiczna, jeśli nawet była sprawna (w zaborze pruskim), to z racji braku własnego państwa cieszyła się ograniczoną legitymizacją. Socjalizm państwowy przeprowadził w Polsce rewolucję społeczną, wskutek której znikły dawne hierarchie i podziały, ale zarazem zdegenerował kulturę polityczną i organizacyjną.

Dziś, analizując złe ustawodawstwo, można oczywiście oskarżać klasę polityczną – jej brak kompetencji, odwagi, czy nawet kwalifikacji moralnych. Można też doszukiwać się w postępowaniu polityków rozmaitych niecznych motywów. Ale owa klasa polityczna, podobnie jak i administracja publiczna, jest wytworem społeczeństwa i od zakłęb się nie zmieni. W krajach o silnej tradycji demokratycznej do zawodu polityka wchodzi się poprzez długie terminowanie, które do parlamentu wiedzie od szkolnych samorządów i klubów dyskusyjnych poprzez doświadczenia w polityce lokalnej. W Polsce, gdy kolejne rządy poszukują kandydatów na ministrów, okazuje się, że znaleźć dobrych wcale nie jest łatwo. Podobne kłopoty miewają i organizacje pozarządowe – często dobry pomysł jakiejś działalności nie wypala, bo nie sposób znaleźć ludzi, którzy by się nim zajęli. W jakość działania samorządów lokal-





nych, szpitali, szkół, wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych występują w Polsce wielkie różnice, wywołane różnicami w zdolnościach tych społeczności do współdziałania i wyłaniania dobrych liderów.

Historyczne źródła ograniczonych kompetencji organizacyjnych i małej umiejętności współdziałania nie oznaczają jednak, że wisi nad nami jakieś fatum. Występują przecież procesy przewyżające to dziedzictwo. Jednym z nich jest transfer rozwiązań instytucjonalnych i organizacyjnego know-how z krajów bardziej rozwiniętych. Kanałem są tu firmy międzynarodowe, programy Unii Europejskiej, ale i osobiste doświadczenie ludzi, którzy czas jakiś spędzili za granicą. Innym procesem jest edukacja i demokratyzacja społeczna, wzmacniająca meritokratyczne kryteria oceny działania jednostek. Proces opanowywania umiejętności posługiwania się wielkimi organizacjami postępuje, choć powoli.

Wielka organizacja – prywatna, publiczna, społeczna – to, w sensie socjologicznym „struktura”, ale także i „proces”, podlega bowiem ciągłym modyfikacjom i adaptacjom do zmieniających się warunków. Aby się tymi organizacjami posługiwać skutecznie i w miarę bezboleśnie, społeczeństwo musi opanować sztukę ich modyfikowania. W szczególności dotyczy to administracji publicznej, jej funkcjonowanie określa bowiem skalę swobód aktorów prywatnych, w tym i wolności gospodarcze. Uciążliwości, wynikające ze złych uregulowań prawnych w Polsce zaowocowały m. in. powołaniem komisji sejmowej, której zdaniem jest przegląd przepisów i zgłoszenie propozycji usunięcia tych, które są dysfunkcjonalne. Jest to krok w dobrym kierunku, jednak tylko krok. Tworzenie nowych przepisów i regulacji jest nieuchronne, na pewno i w przyszłości powstawać będą przepisy nieudane, niepotrzebne lub niemądre, i będzie się tworzyć procedury bez brania pod uwagę, jak się one przedstawiają z punktu widzenia użytkownika, czy są user friendly.

Potrzeba więc nie jednorazowego przeglądu, ale instytucjonalnego, a zarazem społecznego mechanizmu, który stanowiłby przeciwwagę dla nieuchronnego procesu tworzenia przez państwo regulacji. Odwołam się znowu do przykładu amerykańskiego. Na każdym formularzu, tworzonym przez władze federalne, znajduje się uwaga, że jego wypełnienie powinno zająć nie więcej, niż tyle a tyle czasu, i że użytkownik





ma prawo zgłosić zażalenie, jeśli uzna, że procedura jest zbyt uciążliwa. Ta możliwość wynika z Paperwork Reduction Act i jest częścią zinstytucjonalizowanego mechanizmu społecznej kontroli procesu tworzenia regulacji przez państwo.

Postulując myślenie, które prowadziło by do wprowadzenia analogicznych rozwiązań w Polsce, od razu chcę powiedzieć, że postulat ten kieruję nie tylko wobec państwa, ale i wobec organizacji pozarządowych. To obywatele i firmy są żywotnie zainteresowani tym, by nie tracić czasu w urzędach i pieniędzy na specjalistów od wypełniania formularzy. Od organizacji drobnego biznesu, dla którego przeszkody biurokratyczne są szczególnie uciążliwe, należałoby oczekiwać propozycji i działań na rzecz wprowadzenia instytucjonalnych rozwiązań, pozwalających na społeczną kontrolę administracji publicznej. Wolność gospodarcza nie pojawia się sama. Jej obszar poszerza się wówczas, jeśli chcą tego obywatele i jeśli potrafią działać na rzecz takiego celu.







Barbara Fedyszak-Radziejowska

Spór demos z władzą o demokrację

I. Wprowadzenie do problemu, czyli kilka refleksji nad teorią i praktyką demokracji

Współczesna debata nad paradoksami i meandrami demokracji ma swoją polską wersję, w której dominująca narracja zawiera pozytywną odpowiedź na pytanie G. Sartori – „Czy demokracja może być po prostu czymkolwiek?”. W zasadzie, „może być” zdają się odpowiadać ludzie władzy III RP, konstruując stosowne narracje, zadziwiająco korzystne dla interesów własnej grupy społecznej. Zaś polski demos, od czasu do czasu przypomina sobie, że kształt demokracji III RP ma fundamentalne znaczenie także dla jego pomyślności, wolności i praw obywatelskich. A ta pomyślność jest niekoniecznie tożsama z pomyślnością „władzy” i komfortem jej sprawowania przez rządzących. Jeśli system polityczny to sposób wyłaniania, legitymizacji, sprawowania, kontrolowania oraz odwoływania władzy, to można zdefiniować demokrację tak, by była funkcjonalną z punktu widzenia wartości i interesów możliwie wielu grup społecznych. I nie jest to „cokolwiek”, lecz sprawnie działające państwo i funkcjonalny z punktu widzenia „dobra wspólnego” demokratyczny system polityczny.

II. Główni bohaterowie sporu, czyli kim jest władza i jak rozumieć w tej narracji pojęcie demosu

Władza - to struktura i sieć powiązań powstałych podczas procesu transformacji wedle logiki dwu procesów; kooptacji nowych reprezentantów społeczeństwa w skład establishmentu PRL wedle procedur Okrągłego Stołu oraz wyłaniania przedstawicieli demosu w procedurze demokratycznych wyborów. Uzupełniającą rolę w obu procesach stabilizowania się „władzy” w III RP pełnią kanały awansu społecznego, drożne dzięki mechanizmom edukacyjnym, wolne od logiki nomenklatury partyjnej z czasów PRL, lecz modyfikowane mechanizmami „poprawności politycznej”, odkształcane dzięki zasobom kapitału społecz-

V





nego będącego w dyspozycji elit oraz takim zjawiskom jak klientelizm i nepotyzm.

Demos to aktywne w sferze publicznej społeczeństwo, mniej lub bardziej „obywatelskie”, uczestniczące w wyborach, zdolne do werbalizacji swoich interesów i świadome swoich wartości. Demos jest społecznością w niejako naturalny sposób podzieloną wedle interesów i postaw, zaś „władza”, wedle tego, co o potrzebie komfortu każdej władzy pisała H. Arendt, szuka sposobów na stabilizację swojej pozycji, zacierając różnice interesów i unifikując postawy społeczne. To elity kształtują programy nauczania, formują kolejne elity w procesie kształcenia na wyższych uczelniach, mają ogromną przewagę w kształtowaniu opinii społecznej dzięki dostępowi do mediów, etc. Tym samym pluralizm i rywalizacja w demokracji, która jest „czymkolwiek” ma znacznie mocniejsze oparcie w demosie, niż w elitach.

III. Istota sporu definiowana wedle koncepcji równowagi

Koncepcja równowagi (T. Parsons), zakłada dążenie społeczeństwa do stanu, w którym „przeciwstawne siły lub tendencje wzajemnie się neutralizują” (homeostaza). W III RP dostrzegam silną skłonność „władzy” do utrzymania pewnych „stałości wzorów” z przeszłości, by wzmocnić możliwie statyczny charakter tej równowagi (lub utrzymać ją w postaci maksymalnie kontrolowanej). Zaś demos – akceptując ciągłość jako wartość stabilizującą – szuka sposobów przeprowadzenia – jednak – zasadniczej zmiany PRL w III RP. Stereotypy służące władzy mówią o mentalności złodziejsko-żebraczej „mas”, czyli w mojej narracji – demosu. Zaś stereotypy wspomagające demos mówią o politykach językiem „koryta”, korupcji i skrajnej prywaty.

IV. Sceny z pola bitwy:

1. Pierwsza scena - Okrągły Stół i wybory 4 czerwca 1989 r.
Narracja dominująca – Okrągły Stół jako idealny model kompromisu między starym i nowym oraz najlepszy z możliwych – „wielki początek III RP”. Narracja proponowana - wybory 4 czerwca jako wyraz woli demosu – „wywrócić !!! Okrągły Stół”.
2. Scena druga - Stan samoorganizacji elit i demosu
Narracja dominująca – zwykły, roszczeniowy, polski homo sovieticus domaga się zbyt wiele, wykorzystując do swoich nieuzasadnionych roszczeń „socjalistyczne” (?) związki zawodowe. Narracja proponowana – kapitał społeczny wykorzystują najlepiej ci,





którzy go nie potrzebują, czyli liczba i rola (siła) stowarzyszeń, np. biznesu, zawodów twórczych, naukowych, etc.

3. Scena trzecia - Autorzy przemian, czyli skład osobowy elit zasłużonych dla demokracji Narracja dominująca – nieliczne garstki poprowadziły bierne masy do wolnej Polski. Narracja proponowana – wielość i skuteczność mechanizmów kontroli nad wiarygodnością dominującej narracji to ważne pole bitwy o podmiotowość i poczucie własnej wartości Polaków. W tej batalii lata 90-te to okres dominacji „toksycznych” elit skoncentrowanych na tropieniu wad i win własnego społeczeństwa. Ta narracja wzmacniała ich legitymację do sprawowania władzy NAD masami (demosem). Początek XXI wieku to odzyskiwanie poczucia wartości przez Polaków i ujawnione (a blokowane wcześniej) różnorodne i masowe sposoby świętowania ważnych dat i rocznic. W wyborach demos upomniał się o własną tożsamość, wybierając polityków obiecujących zmianę narracji i powołanie do życia instytucji kluczowych dla polityki pamięci (Muzeum Powstania Warszawskiego, Instytut Pamięci Narodowej). Demos stał się wartościowym dla twórców „konsumentem” filmów historycznych i spontanicznie powołał nowe, ważne dla siebie święta, np. Dzień 2 IV 2005.
4. Scena czwarta - jedność moralno-polityczna i Front Obywatelski Spór toczy się o prawo do koegzystencji odmiennych i równoprawnych narracji politycznych, programowych. Demokracja może być konkurencyjna, z rywalizacyjnym modelem pluralistycznych elit lub koncyliacyjna, z jednolitą narracją, jedna elita i jednością moralno – polityczną narodu. Społeczeństwo obywatelskie (A. de Tocqueville) rodzi się tam, gdzie pluralizm polityczny oznacza sprawny system dwu partyjny – czyli co najmniej dwie, i nie więcej, niż 3-4 partie polityczne – akceptujące swoją odmienność i stan trwałej rywalizacji. Hasło „PO krytykować a PiS niszczyć” w takiej demokracji kompromituje autorów ostatecznie i nieodwołalnie.
5. Scena piąta, czyli batalia o prawo demosu do kontrolowania elit. Źródła legitymizacji elit
Narracja dominująca – próby poddania elit kontroli to czysty populizm i bolszewicka demagogia. Narracja proponowana – funkcjonalność takich wartości jak egalitarny etos oraz takich działań jak skuteczna walka z korupcją polityczną i systemową, jak procesy lustracyjne, jak wolny dostęp do archiwów dokumentujących



mechanizmy niedemokratycznego systemu, z którego w dużym stopniu wywodzi się establishment III RP.

6. Scena szósta, czyli spór o dostęp obywateli do usług prawnych. Ten sposób toczy się w istocie o sposób funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i demokracji w III RP. Jego istotą jest obecność – lub nie – etosu egalitarnego w narracji i praktyce naszej demokracji. Obejmuje zarówno kwestię drożności kanałów awansu społecznego, czyli dostępu absolwentów uczelni do zawodów prawnych, jak i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Narracja dominująca – elity dbają o jakość prawa, wymiaru sprawiedliwości, usług prawnych i polskiej demokracji. Masy (niedoinformowane) trzeba oświecić, a więc nauczyć korzystać z usług prawnych. Narracja proponowana – elity prawnicze koncentrując się na dbałości o elitarny charakter własnej grupy społecznej (także z powodów ekonomicznych) i maksymalny zasięg kontroli nad nowymi członkami palestry prowadzą do dramatycznej i niedemokratycznej polaryzacji społeczeństwa. Mamy do czynienia z praktyką selekcjonowania społeczeństwa. Wąskie grupy zyskują uprzywilejowany dostęp do usług prawnych dzięki pozycji materialnej, statusowi społecznemu, czy uczestnictwu w strukturach władzy, zaś liczniejszy demos staje się społecznością defaworyzowaną (poprawny politycznie termin na określenie grup marginalizowanych społecznie) w sporach i konfrontacjach z wymiarem sprawiedliwości.

Wybrane publikacje:

G. Sartori, Teoria demokracji. PWN 1998

R. Dahl, B. Stinebrickner, Współczesna analiza polityczna, Scholar 2007

Z. Krasnodębski, Demokracja peryferii, słowo/obraz terytoria 2003

M. Grabowska, Podział postkomunistyczny. Scholar 2004

M. Grabowska, T. Szawiel, Budowanie demokracji, PWN 2001

A. Dudek, Historia polityczna Polski Arcana 2007

T. Bochwic, III Rzeczpospolita w odcinkach, Arcana 2005

J. Karpiński, Trzecia niepodległość Bertelsman Media 2001

J. Karpiński, Wykres gorączki, UMCS 2001

J. Karpiński, Polska po przejściach UMCS 2002,

Y. Simon, Filozofia rządu demokratycznego, Arka 1993









VI sesja

Rola historii. Zmagania o Polskę. Rozliczenia z przeszłością

Przewodniczący:
Wojciech Roszkowski

Uczestnicy:
Jan Kieniewicz,
Polskie zmagania czy zmagania o Polskę?

Jan Kofman,
Spór o PRL

Antoni Dudek,
*Rola IPN w procesie rozliczeń z dziedzictwem dyktatury
komunistycznej w Polsce*

Bronisław Wildstein,
Polityka i pedagogika historyczna III RP

Dariusz Gawin,
Polityka historyczna – próba bilansu

Antoni Libera,
Widmo polskiego ciemnogrodu: walka i jej pozory

VI





Wojciech Roszkowski

Wprowadzenie

1.

Po co komu historia? Pytanie takie zadają sobie pewnie często uczniowie zanudzani nieciekawymi lekcjami historii w szkołach. Dorosli nie powinni ulegać podobnym wątpliwościom. Całe doświadczenie człowieka opiera się na wiedzy o przeszłości – swojej własnej, rodzinnej, lokalnej czy narodowej. Hasło „wybierzmy przyszłość” jest bałamutne i bezsensowne. Bez pamięci człowiek jest bowiem nie wiadomo kim. Pamięć opiera się na wiedzy o przeszłości, czyli historii jako minionej rzeczywistości. Słowo „historia” oznacza jednak także ową wiedzę, przedstawianą nam przez zawodowych historyków, publicystów czy nauczycieli. Jeśli przeszłość jest ważna dla teraźniejszości i przyszłości, to i wiedza historyczna nie jest bez znaczenia. Ważne jest ile i jaką wiedzę historyczną posiadamy, a także kto, w jakim duchu, i w jaki sposób ją przekazuje.

Czy historia łączy czy dzieli? Tak postawione pytanie może się wydawać wręcz prowokacyjne, lecz dotyczy ono istoty sporów wokół historii, toczących się obecnie w Polsce, a także w Europie. Faktem jest, że historia może teoretycznie dzielić, może łączyć lub możemy starać się ją eliminować. To ostatnie rozwiązanie nie jest jednak w ogóle rozwiązaniem. Historii nie da się bowiem uniknąć. Jeśli będziemy zaniedbywać kształcenie historyczne młodego pokolenia, wytworzymy próżnię ignorancji, w którą prędko wpelzną głupstwa lub demony. Niektórzy współcześni politycy europejscy argumentują, iż wspólną tożsamość europejską najbezpieczniej będzie ukształtować poprzez budowę unijnych instytucji ponadpaństwowych, które przygłuszą narodowe egoizmy. To złudne przekonanie. Prawdziwe źródła napięć, czy to w postaci narodowych egoizmów i partykularnych interesów, czy też w po-

VI





staci zwykłego poczucia sprawiedliwości, nie dadzą się w ten sposób zagłuszyć. Przeciwnie, operacja zagłuszania ich może przynieść odwrotne skutki. Ten świat jest areną walki między różnymi interesami i wyobrażeniami narodowymi. Bezpiecznie jest przyjąć je do wiadomości i starać się je ucywilizować, propagując zasadę „nie czyń drugiemu co tobie niemiłe”.

Czy politycy winni zajmować się historią? Często słyszymy obecnie, że politycy powinni pozostawić historię historykom. Słyszymy też, że rozpamiętywanie przeszłości może tylko utrwalić podziały w społeczeństwie polskim lub podzielić narody europejskie oraz że wspólnotę narodową lub wspólną tożsamość europejską należy budować przez działania na rzecz przyszłości. To pogląd tyleż efektowny, co niezbyt przemyślany. Tak czy inaczej bowiem historia zawsze wraca w polskich lub europejskich debatach, choćby przy okazji rocznic lub akcji podejmowanych przez polityków, którzy mają na uwadze doraźne cele. Europejscy socjaliści, którzy niby odżegnują się od politycznych debat na temat historii, bardzo chętnie debatuje na temat Holocaustu, prześladowań Cyganów, gejów lub zbrodni generała Franco. Z drugiej strony mamy przykład pisemnej deklaracji austriackiego posła do Parlamentu Europejskiego z radykalnej partii wolnościowej Andreasa Møelzera, dotyczącej czystek etnicznych i wypędzeń związanych z dwiema wojnami światowymi, w której wymienił on jako główne ofiary Niemców, Węgrów i Ormian. Jest to typowy przykład politycznej, selektywnej pamięci historycznej. Upolitycznienie historii jest faktem. Problem tylko w tym, w jakim celu polityk odnosi się do historii. Chwytliwe hasło, że politycy nie powinni głosować prawdy historycznej jest bałamutne. Politycy głosują nie prawdę historyczną, lecz prawdę o sobie samych, o swoim stosunku do przeszłości.

Czy w ogóle istnieje sposób, by dotrzeć do prawdy w historii? Osoby, które negują pojęcie prawdy w historii, siłą rzeczy stawiają się w szeregach polityków, którzy historię rozumieją jako arsenał środków do walki politycznej. W tym sensie historia może tylko dzielić. Choć prawdę o przeszłości można osiągnąć jedynie poprzez odtworzenie całych dziejów, co jest oczywiście niemożliwe, to zawodowi historycy mają jednak metody zbliżania się do prawdy historycznej, a w każdym razie stawiania tez bliższych niż dalszych od tej prawdy. Po pierw-





sze, należy ściśle określić zjawisko. Po drugie, trzeba zgromadzić kompletny materiał dowodowy. Po trzecie, należy precyzyjnie ocenić wagę i znaczenie poszczególnych wydarzeń. Po czwarte, nie można wyciągać pochopnych wniosków typu *pars pro toto*. Po piąte, należy określić kryteria oceny wydarzeń. Po szóste, należy uwzględnić szerszy kontekst wydarzeń¹. Po siódme wreszcie, należy stosować zasady logiki.

Historycy, podobnie jak sędziowie, są zobowiązani do poszukiwania prawdy. Politycy mają najczęściej bardziej praktyczne cele, takie jak realizacja interesów własnych lub interesów swych wyborców. Politycy nie mogą jednak realizować swych celów kosztem prawdy. Prędzej czy później kończy się to źle. Jeśli więc politycy poważnie myślą o stworzeniu wspólnej pamięci historycznej w Europie, a takie deklaracje często słyszymy, muszą zabrać się do dzieła, naśladować historyków i sędziów. Muszą zbadać cały materiał dowodowy, wysłuchać wszystkich stron, określić kryteria oceny i wydać osąd.

Co z tą polityką historyczną? Czy nam się to podoba, czy nie, polityka historyczna jest faktem. Wszystkie państwa uprawiają własną politykę historyczną. Problem w tym, jakiej jest ona jakości. Polityka historyczna Stalina i Hitlera przyniosła straszliwe skutki, polityka historyczna Francji i Niemiec po II wojnie światowej przyniosła zaś skutki pozytywne. Polityka historyczna jest miarą intencji państwa. Im dalsza jest ona od historycznej prawdy, tym gorzej mówi ona o ambicjach i celach tego państwa. Jeśli wszystkie państwa prowadzą swoją politykę historyczną, a Niemcy i Rosja są ostatnio tego dobitnym przykładem, to abdykacja Polski z polityki historycznej byłaby katastrofalnym błędem. Problem więc nie w tym, czy mamy prowadzić politykę historyczną, ale jak.

2.

Czy historia jest ważna dla Polski? Miejsce państwa lub narodu we wspólnocie międzynarodowej zależy od różnych czynników, takich

1 Ktoś, kto tego unika, naraża się na zarzut niesprawiedliwości ocen. Por. np. Jan Tomasz Gross, *Strach. Antysemityzm w Polsce tuż po wojnie. Historia moralnej zapaści*, (Kraków: „Znak”, 2006). Autor ten zrównał na przykład wywłaszczenie wynikające z wymordowania przez Niemców ludności żydowskiej z wywłaszczeniem po wypędzeniu ludności niemieckiej. Por. Tamże, s. 86.





jak jego rozmiary, położenie, liczba ludności, kultura, zasoby materialne i wielu innych. Między innymi miejsce to określa także rola w historii. Historiografia polska wykształciła kanony ocen dziejów Polski. Na przykład na ogół zgadzamy się, że odzyskanie niepodległości po 1918 r. było wielkim sukcesem, że w wojnie z Rosją Radziecką w latach 1919-1921 obroniliśmy nie tylko niepodległość naszego kraju, ale także osłoniliśmy Europę od komunizmu, że w 1939 r. Niemcy i ZSRR dokonały zbrojnego rozbioru Polski, a mocarstwa zachodnie nie wypełniły zobowiązań sojuszniczych, że II wojna światowa była dla Polski katastrofą demograficzną i gospodarczą oraz że w Jalcie wepchnięto Polskę w orbitę radzieckiej strefy wpływów.

Wizja polskich dziejów w XX wieku wygląda jednak zupełnie inaczej w podręcznikach innych krajów, nierzadko budząc zdumienie lub wręcz oburzenie Polaków. Wizje te są wynikiem polityki historycznej tych państw lub państw trzecich, które w odpowiednim czasie ukształtowały specyficzny kanon postrzegania Polski. Badaczka polskiego z pewnością zaskakuje fakt, że w katalogu Biblioteki Kongresu USA, największej bodaj zbiornicy publikacji na świecie, literatura dotycząca Polski znajduje się w literowym kluczu we wspólnym dziale z Rosją. Nie jest to przejaw antypolskiej tradycji w USA, lecz rezultat faktu, że gdy katalog ten tworzone, większa część dawnej Polski była pod zaborem rosyjskim. Na miejsce Polski w historii świata miały wpływ nie tylko zwykłe fakty, lecz także polityka historyczna. Papież Grzegorz XVI potępił w encyklice Cum primum z 1832 r. polskie Powstanie Listopadowe, nie tyle dlatego, że był wrogiem Polski, lecz dlatego, że działał pod naciskiem politycznym Rosji². To polityka historyczna zaborców ukształtowała w historiografii zachodniej obraz Polski jako kraju zawsze stojącego nierządem, co usprawiedliwić miało rozbiory. To polityka historyczna Niemiec weimarskich utrwaliła na Zachodzie Europy stereotyp Polski jako „krajów sezonowego” (Saisonstaat). Krótko mówiąc, obraz i miejsce jakiegoś kraju w historii i współczesności zależy nie tylko od faktów, ale także od ich interpretacji, a te są polem polity-

2 Jerzy Kłoczowski, Lidia Muellerowa, Jan Skarbek, Zarys dziejów Kościoła katolickiego w Polsce, (Kraków: Znak, 1986), s. 216-217; Jan Skarbek, „Kościół katolicki na ziemiach polskich pod zaborem 1771-1848” (w:) Historia Kościoła, t. IV, (Warszawa: PAX, 1987), s. 484.





ki historycznej danego państwa oraz innych państw. Miejsce w historii jest zaś kapitałem, o który należy dbać i który należy umiejętnie reklamować.

Czy Polskę lubią? Wśród licznych wątków debaty o wejściu Polski do Unii Europejskiej często wysuwano kwestię, czy nam się miejsce w zjednoczonej Europie należy i czy nas tam lubią. To emocjonalne podejście do sprawy zagłuszało nawet kwestie takie, jak to czy wejście do Unii będzie dla Polski korzystne. Zwróciła na to uwagę „Rzeczpospolita”, opatrując analizę poparcia dla polskiego akcesu w różnych krajach tytułem „Polskę trochę lubią”³. Z lubieniem bywa różnie, ale najważniejsze jest to, że pytanie zadane w unijnym sondażu nie dotyczyło sympatii do Polaków, ale poparcia dla wejścia Polski i innych kandydatów do Unii. Na poparcie dla rozszerzenia Unii składa się jednak wiele innych czynników niż zwykła sympatia do kandydatów, czynników takich jak: obawa o spoistość Unii, konieczność dzielenia się dotacjami czy miejscami pracy, bądź też nadzieje na większą stabilność na Starym Kontynencie. Ważne jest więc nie tyle, czy Polska jest lubiana, ale czy jest znana i czy za granicą jest postrzegana jako partner atrakcyjny, wiarygodny, ale także godny szacunku.

W ogóle częste zastanawianie się, czy nas, Polaków, gdzieś lubią mówi wiele o nas samych. Z narodami jest trochę jak z ludźmi, którzy się na te narody składają. Emocjonalne lęki przed odrzuceniem są charakterystyczne dla osób, która mają niską samoocenę. Osoby takie potrafią robić wiele, by na siebie zwrócić uwagę, starają się przypodobać lub okazują innym prowokacyjne lekceważenie, bo w głębi serca sądzą, że ich wartość zależy od tego, czy ktoś je lubi czy nie, a nawet czy je uważa czy nie.

Czy sami Polskę cenimy? Problem jednak w tym, czy my się sami lubimy i za co mamy się lubić. Zbyt często autentyczne powody do narodowej dumy umiemy zagłuszyć w tromtadracji lub utopić w zawiści, a samokrytykę doprowadzamy albo do karykaturalnej skrajności albo reagujemy na nią historycznie jak na atak wroga. Polska była przez wiele dziesięcioleci nie tylko zniewolona i źle zarządzana, ale także odcięta od świata, co potęgowało polskie kompleksy krzywdy, niezrozu-

3 Jędrzej Bielecki, „Polskę trochę lubią”, Rzeczpospolita, 22 X 2002 r.





mienia, kompleksy niższości i wyższości zarazem. Młode pokolenie polskiej inteligencji ma więcej okazji do podróży i kontaktów z obcymi i być może choć częściowo podleczy się z braku równowagi między za-kompleksionym odrzucaniem polskości oraz histeryczną obroną przed każdą krytyką. Polacy mają niejedną powód do narodowej dumy, choć na ogół nie wiedzą ile i jakie. Warto sobie w końcu powiedzieć, za co mamy się lubić sami. Dysponujemy bowiem na przykład zarówno zdolnością do improwizacji i adaptacji, jak i przywiązaniem do tradycji. Czy jednak wiemy które z tych mamy stosować w danym momencie? Potrafimy być solidarni w biedzie i kompletnie niespójni w zorganizowanym działaniu na dłuższą metę. W dzisiejszym świecie liczy się nie tylko tradycja wielkich artystów i siła marzeń o przyszłości, ale morale pracy i zdolność do wspólnego działania.

Dyskusje nad polsnością zamykają się najczęściej w kręgu neurotycznych odgłosów tromtadracji lub narodowego wstydu. Przypomnijmy casus wystawy Expo 2000 w Hanowerze. Spór wywołały ataki skierowane przeciw organizatorom ekspozycji, których z góry wyśmiano za wiązanie tradycji husarskiej i kopernikowskiej z żubrami, bobrami z Puszczy Białowieskiej oraz mottem Zbigniewa Herberta („bądź wier-ny – idź”)⁴. Wyglądało na to, że właściwie czego się dotknąć w naszej tradycji i współczesności, to grozi katastrofą w opinii zagranicy. Husaria to symbol zapóźnienia i szlacheckiego warcholstwa oraz potwierdzenie opinii o „Polnische Wirtschaft”, bo przecież skrzydła utrudnia-ły rycerzom natarcie, jakakolwiek wzmianka o trunkach – klęska, bo wiadomo, że we Francji mówi się „pijany jak Polak”, żarty – niedo-brze, bo w Ameryce są przecież „Polish jokes”, „Solidarność” na pew-no się skojarzy ze strajkami, a te odstręczają obcy kapitał, ludowe stro-je – murowana porażka, bo natychmiast przypomną o „bezzębnych,

4 Adam Krzemiński z typową dla „modernizacyjnej” lewicy swadą negował sens odwo-ływania się do historii mówiąc o „mąceniu umysłów” przez „duchy przeszłości”, stwierdzał, że „trudno o bardziej jałowy pomysł” niż przypominanie husarii, zestawiał wier-ność z wiersza Herberta z wiernością Waffen SS, a w końcu jako największe dokonanie polskiej współczesności wymienił Okragły Stół. Z tekstu Krzemińskiego przebijały oba-wy, że Polska ze swą tradycją nie jest „kompatybilna” z Europą, że w ogóle nie bardzo się ma czym pochwalić, a jeśli już, to są to rzeczy, które nikogo dziś nie interesują lub budzą jak najgorsze skojarzenia. Adam Krzemiński, „Jaki znak twój?”, Rzeczpospolita, 19/20 II 2000 r.





niedomytych i wrzaskliwych” demonstrantach spod znaku Andrzeja Leppera, bobrowe żeremie – to jawne kłamstwo, bo Polska ma opinię zatrutego środowiska. Tymczasem ekspozycja, w której Kopernik i Wolszczan, husaria, kopalnia soli w Wieliczce i żubry połączone z premierą „Kantaty o świętym Wojciechu” Henryka Mikołaja Góreckiego, porządną oprawą elektroniczną oraz mottem o wierności, odniosła ogromny sukces. Wedle klasyfikacji studentów socjologii z Berlina na 177 krajów pawilon polski znalazł się na czwartym miejscu pod względem atrakcyjności i frekwencji. Codziennie gościło w nim kilkanaście tysięcy osób, z których ponad 80% zadeklarowało chęć przyjazdu do Polski. Dzień Polski zyskał najwyższą ocenę organizatorów Expo.⁵ Okazało się, że bez akcentów politycznych („Solidarność” i Okrągły Stół) oraz bez podpierania się autorytetem papieża Jana Pawła II można pokazać Polskę jako kraj ciekawy zarówno pod względem historii jak i współczesności.

Jaka polityka historyczna? Polityka historyczna ma wymiar międzynarodowy i krajowy. W wymiarze międzynarodowym ma na celu umocnienie pozycji jakiegoś państwa przez ugruntowanie wiedzy o nim oraz przekonania o jego sile i wiarygodności. Warunki, w których Polska odzyskała wolność, nie są tak idealne, jak sądzą niektórzy. Odklamywanie szkodliwych dla Polski mitów jest naszym obowiązkiem. Jeśli go zaniedbamy, nie wiadomo kto i za co każe nam, Polakom, jeszcze odpowiadać i jaka cenę za to zapłacimy.

Niezależnie od brutalnej często gry interesów międzynarodowych oraz nieprzyjaznej Polsce polityce historycznej (vide „aksamitna rewizja historii” w Niemczech lub powrót do stalinowskiej wizji historii w Rosji), dominujące standardy kultury masowej w świecie wydają się często wręcz zagrażać zdrowemu rozwojowi społecznemu. Siła oddziaływania złych wzorów zewnętrznych wynika z potęgi wielkiego kapitału zagranicznego i mediów, ale także z fascynacji każdym zachodnim głupstwem, które ktoś zechce nam sprzedać. Niemniej zamykanie się w sobie niewiele pomoże. Polska nadal stoi przed ogromnymi wyzwaniami zewnętrznymi. Dotąd pytanie brzmiało „bić się czy nie bić”. Teraz przeciwnik jest często bezosobowy. Z kim mamy się bić? Z kon-

5 „Polski sukces”, Rzeczpospolita, 20 VII 2000 r.





cernami międzynarodowymi? To sprawa mądrej polityki gospodarczej oraz wyważania korzyści i strat związanych z napływem obcego kapitału. Trzeba wybierać ludzi mądrych, uczciwych i skutecznych, a nie krzykaczy lub karierowiczów, którzy dają się tanio kupić. Oskarżają nas o „polskie obozy koncentracyjne”? A co zrobiliśmy, żeby temu zapobiec? Ile książek historycznych autorów polskich wprowadziliśmy na rynek międzynarodowy? Czy jedynym takim autorem ma być Norman Davies? Ile filmów o tematyce z historii Polski wylansowaliśmy na Zachodzie?

3.

Czy warto się rozliczać z przeszłością? Znajomość historii nie jest celem samym w sobie. Musi ona służyć wychowywaniu lepszych obywateli i poprawie narodowego bytu. Żeby polityka historyczna była skuteczna, musi za nią stać silne przekonanie rządzących jak i rządzonych w tym kraju, że warto kształtować pozytywne wzorce zachowań obywateli. Z tym mamy problem, bowiem na ogół sami się nie cenimy, a pamięcią historyczną posługujemy się jak politycznym cepem. Polityczne walki przy pomocy historii rozgrywają się na trzech arenach. Po pierwsze, chodzi o sens dawnej tradycji niepodległościowej, w tym na przykład Powstania Warszawskiego. Po drugie, przedmiotem sporu są oceny PRL, a w tym względzie szczególnie sprawa lustracji. Po trzecie wreszcie, chodzi o mity założycielskie III RP, a więc na przykład o ocenę Okrągłego Stołu i Lecha Wałęsy. Z historią nie warto się „rozliczać” politycznie, ale należy ją oceniać racjonalnie w celu wyciągnięcia lekcji na przyszłość. Polityka historyczna nie musi wcale być polityką partyjną, lecz powinna (i może) służyć kształtowaniu lepszego społeczeństwa, tak jak nauka historii w szkołach. Ci, którzy chcą ją ograniczać, działają na szkodę kraju.

Jak wygląda pamięć historyczna Polaków? Dlaczego większość Polaków swej przeszłości nie zna, a nawet nie bardzo chce ją poznać? Dlaczego tak często operuje się fałszywymi schematami, które z prawdą niewiele mają wspólnego? Pamięć historyczna współczesnych Polaków wydaje się poważnie zmacona. Wynika albo z tradycji niepodległościowej albo komunistycznej, a w najmłodszym pokoleniu – z doświadczenia transformacji. Zwłaszcza z tą drugą jest ogromny problem, gdyż





jest ona zakłamana. Nikt nie lubi pamiętać ciemniejszych stron swego życiorysu, więc na różne sposoby go wybiela, lansując też fałszywe kryteria ocen. W ocenach historii naprawdę nie idzie o to, czy rację miała źle zdefiniowana „lewica” czy „prawica”, jak tego chcą postkomuniści, lecz o kryteria nadrzędne - niepodległość, praworządność i samorządność.

Przyczyn zachwiania równowagi pamięci jest wśród Polaków wiele. Jedną to wpływ wykształcenia PRL-owskiego. Podwójne standardy myślenia z tamtych czasów powodują, że nadal wielu z nas wierzy, że Powstanie Warszawskie miało antysowiecki charakter, że podziemie niepodległościowe po wojnie to były oddziały „reakcji” oraz że gospodarka PRL rozwijała się szybciej niż gospodarki „kapitalistyczne”, choć w efekcie tego rozwoju pozostaliśmy za nimi w tyle. Problem w nauczycielach. Mamy sporo ofiarnych nauczycieli historii, którzy umieją z niej zrobić prawdziwą *magistra vitae*. Niestety, duża część nauczycieli, czy to z braku wykształcenia czy z lenistwa, powtarza nieco tylko odświeżone slogany, twierdząc przy tym, że jest wiele prawd o przeszłości, „lewicowych” i „prawicowych”. Ugruntowuje to relativizm, zarówno w nauce historii, jak i w nauce życia. Drugą przyczyną jest słaba wiedza świadków historii PRL o istocie jej systemu. Wówczas poznawano go w praktyce, ale na ogół nie potrafiono go dobrze opisać ani zanalizować. W szkole czy na uczelniach nikt nie wykladał wszystkich sprzeczności i niedorzeczności systemu opartego na uszczęśliwianiu ludzi siłą. Trzecią przyczyną to chęć zapomnienia upokorzeń i pragnienie rekompensaty. Po czwarte, dużą rolę odgrywają warunki życia w transformującej się Polsce. Nacisk problemów bieżących, atakujące zewsząd reklamy konsumpcji, a więc życia „tu i teraz”, nie zostawiają czasu i ochoty na przypominanie sobie, jak było dawniej. Wszystkich, którzy twierdzą, że nie mają czasu ani pieniędzy na czytanie poważniejszych prac o przeszłości należy jednak zapytać, ile wydają na kolorowe magazyny, papierosy lub wódkę. Po piąte, wielu ludziom wydaje się, że dawniej było lepiej, bo byli młodszy.

Te i inne przyczyny powodują, że Polacy słabo orientują się w historii najnowszej, a jest to wiedza ważna dla kształtowania społeczeństwa obywatelskiego. Bez jasno sprecyzowanych kryteriów oceny dziejów najnowszych nie potrafimy też ocenić, co było ważne i pozytywne,





a co godne nagany w historii dawniejszej.

„Ubrząwiał” czy „odbrząwiał”? Zanim podejmiemy politykę historyczną w aspekcie międzynarodowym, musimy się zgodzić, co jest w samej Polsce warte obrony, a co należałoby przezwyciężyć. Niestety z tym jest nie najlepiej. Stale napotykamy obsesyjne „odbrząwianie” narodowej historii i bicie się w piersi za niepopołnione grzechy, przy jednoczesnym zamazywaniu odpowiedzialności za realne winy. Szkodliwa jest przesadna idealizacja naszej przeszłości, ale tak samo szkodliwe jest jej zatruwanie głupimi pretensjami.

W debacie na temat polityki historycznej pojawiają się czasem głosy przestrzegające przed narodową tromtadracją. Charakterystyczny dla takich głosów był swego czasu artykuł Janusza Majcherka.⁶ Autor ten wylał jednak dziecko z kąpielą. Nie chodzi bowiem przecież o wyolbrzymianie polskich zasług lub o tani, zaściankowy szowinizm. Obawy Majcherka przed rozbuchanym nacjonalizmem są także przesadzone. Polskie przeczulenie na temat niemieckich win wobec Polaków okazało się zresztą dość skuteczne, skoro rząd Niemiec poczuł się zmuszony do rozważań na temat wzięcia na siebie odpowiedzialności materialnej za skutki wysiedleń Niemców z Polski po II wojnie światowej. Może więc właśnie tak trzeba robić w imię interesu narodowego? Chyba, że interes narodowy traktuje się jako chorobę prawicy.⁷

Jak więc uprawiać politykę historyczną państwa, którego obywatele sami nie wiedzą, co jest warta ich historia, a jego elity wstydzą się takiej polityki, twierdząc, że lansowanie jakiejś wersji historii jest sprzeczne z zasadą krytyki naukowej i przypomina praktyki totalitarnej propagandy lub że obrona interesu narodowego jest przesadą?

Czy wolno krytykować Lecha Wałęsę? Problem pamięci historycznej nie wygląda wcale lepiej wśród elity intelektualnej Polski. Być może pod wpływem doświadczenia PRL została ona w dużej mierze zdominowana przez swoisty konformizm, nakazujący uznawanie rzeczywistości historycznej za jedynie możliwą i to w interpretacji zgodnej z duchem chwili. Nie jest jednak pogląd spójny. Zwolennicy „od-

6 Janusz Majcherek, „Pułapki polityki historycznej”, Rzeczpospolita, 14 IX 2004 r.

7 Por. kuriozalny żal Sławomira Sierakowskiego: „nikogo nie stać już na to, by przeciwstawić się wysuwaniu przez prawicę imperatywowi obrony narodowego interesu”, Sławomir Sierakowski, „Nowa historia, czy stara histeria?”, Rzeczpospolita, 22 IX 2004 r.





brązawiania” historii dawniejszej, nie pozwalają powiedzieć złego słowa na Okrągły Stół, a ostatnio także na Lecha Wałęsę. Argumentacja w tym ostatnim przypadku jest szczególnie dziwaczna. Jeszcze na początku lat 90-tych w środowiskach tych panowała moda na obrzydzania naszego noblisty (poparta zbieraniem kompromitujących go materiałów w kampanii prezydenckiej 1990 r.), podczas gdy obecnie mobilizuje się wszystkie siły, żeby go bronić przez zarzutami o współpracę ze służbami PRL. Argument, że Wałęsa jest „dobrem narodowym”, wobec czego nie wolno tego dobra osłabiać jest doskonale sprzeczny ze stanowiskiem tych środowisk w sprawie „odbrązawiania” innych wydarzeń i postaci historii Polski. Nie tylko politycy, ale i profesorowie w służbie rządu są w tej sprawie gotowi zaprzęgać państwo do wyznaczania granic słuszności badań naukowych. Jeśli tak więc wygląda świadomość elit intelektualnych, kto ma wyznaczyć zdrowe standardy ocen historycznych?





3 Czerwca 2009 r.

PRZEWODNICZĄCY:



Wojciech Roszkowski: (ur. w 1947 r.). Ukończył Liceum Ogólnokształcące im. Władysława IV (1965) i Wydział Handlu Zagranicznego Szkoły Głównej Planowania i Statystyki w Warszawie (1971, obecnie SGH). W 1973 r. został doktorantem Instytutu Historii PAN. Od stycznia 1974 r. pracował w Katedrze Historii Gospodarczej SGPiS (SGH) jako asystent. W czerwcu 1978 r. uzyskał doktorat z nauk ekonomicznych na podstawie rozprawy *Kształtowanie się podstaw polskiej gospodarki państwowej w przemyśle i bankowości 1918-1924*, po czym objął stanowisko adiunkta w tej samej Katedrze.

W latach 1978-1981 współpracował z podziemnym Polskim Porozumieniem Niepodległościowym (pod pseudonimem Andrzej Albert). W latach 1980-1993 członek „Solidarności”. W latach 1985-1987 uczestniczył w redakcji podziemnej Niezależnej Encyklopedii Powszechnej.

Na przełomie 1985 i 1986 r. przebywał w USA jako visiting researcher na University of Georgetown w Waszyngtonie w ramach wymiany między SGPiS i wspomnianym uniwersytetem. W 1987 r. uzyskał habilitację z nauk ekonomicznych na podstawie rozprawy *Gospodarcza rola większej prywatnej własności ziemskiej w Polsce 1918-1939*, a w 1988 r. - stanowisko docenta w tej samej Katedrze. Uzyskał stypendium Wilson Center w Waszyngtonie a od stycznia do czerwca 1989 r. wykładał jako visiting professor na Wydziale Historii University of Maryland w College Park k. Waszyngtonu.

W 1990 r. wybrany prorektorem Szkoły Głównej Handlowej (dawniej SGPiS) do spraw reformy i badań naukowych. W 1991 r. uzyskał stanowisko profesora SGH, a w 1992 r. objął katedrę Studiów Politycz-





nych SGH (do początku 2004 r.). W 1995 r. uzyskał tytuł profesorski. Od 1990 r. pracował też w Instytucie Studiów Politycznych PAN jako kierownik Zakładu Europy Środkowo-Wschodniej. Od 1993 r. redaktor naczelny Studiów Politycznych. W 1994 r. został wybrany dyrektorem ISP PAN, po czym w styczniu 1997 r. został wybrany ponownie na to stanowisko na drugą kadencję.

W latach 1997-1998 był członkiem Rady Inicjatyw Wydawniczych przy Ministrze Kultury, a w latach 1999-2001 członkiem Rady Instytutu Dziedzictwa Narodowego. W 2000 r. objął na dwa lata Katedrę Studiów Polskich na University of Virginia w Charlottesville, USA. Członek Rad Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH oraz Instytutu Studiów Politycznych PAN. Bezpartyjny zarówno przed 1989 r., jak i obecnie.

Prowadził zajęcia w Szkole Głównej Handlowej i Collegium Civitas w Warszawie, gościł z odczytami w większości dużych miast w Polsce (w tym w Częstochowie i Katowicach), a także wykładał na uniwersytetach w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Włoszech. W latach 1996-1998 był prezesem European Wilson Center Alumni Association. Opublikował kilkanaście książek oraz około 100 różnych drobniejszych prac w pismach naukowych w Australii, Austrii, Bułgarii, Łotwie, Niemczech, Stanach Zjednoczonych, Węgrzech, Wielkiej Brytanii i Włoszech.

Odnaczony w 1987 r. nagrodą podziemnej „Solidarności” za Najnowszą historię Polski 1918-1980, w 1991 r. nagroda indywidualna Ministra Edukacji Narodowej za Najnowszą historię Polski 1918-1980, w 1991 Złotym Krzyżem Zasługi i w 2000 r. Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski.

W 2004 r. został wybrany na Posła do Parlamentu Europejskiego z okręgu śląskiego. Należy do grupy Unii na rzecz Europy Narodów. Zasiada w Komisji Budżetowej, gdzie walczy o niepogarszanie warunków finansowych w przyszłych budżetach w obszarach dotyczących nowych państw członkowskich oraz w Komisji tymczasowej ds. wyzwań politycznych i środków budżetowych w rozszerzonej Unii w latach 2007-2013, zabiegając, w ramach opracowywanej Perspektywy Finansowej, o przychylny Polsce kształt budżetu UE. Jest również członkiem Delegacji Parlamentu Europejskiego ds. stosunków z Japonią.





3 Czerwca 2009 r.

UCZESTNICY:



Jan Kieniewicz: (ur. w 1938 r.). Historyk, Prof. 1983, dr hab. 1974, dr 1966. Profesor zwyczajny w Instytucie Badań Interdyscyplinarnych „Artes Liberales” Uniwersytetu Warszawskiego w latach 1975-1981 był Kierownikiem Katedry Iberystyki UW, w latach 1982-1987 wicedyrektorem Instytutu Historii UW, w latach 1996-2008 wicedyrektorem Ośrodka Badań nad Tradycją Antyczną UW. Prowadził wykłady w Hiszpanii, Indiach, Francji, USA.

Specjalizuje się w dziejach nowożytnych, historii Indii, Hiszpanii i Polski, dziejach ekspansji kolonialnej i dziejach cywilizacji. Autor ponad 450 publikacji.

Wydał ostatnio: *Silent Intelligentsia. Study in a Civilizational Oppression* 2009, *Ekspansja, Kolonializm, Cywilizacja* 2008, *Wprowadzenie do historii cywilizacji Wschodu i Zachodu* 2003. W latach 1990-1994 pełnił funkcję Ambasadora RP w Hiszpanii. Mieszka w Warszawie





Jan Kofman: (ur. 1941) – prof. dr. hab., historyk, politolog, publicysta, wydawca. Tytuł doktora habilitowanego uzyskał w 1990 roku na Wydziale Historycznym Uniwersytetu Warszawskiego. Tytuł rozprawy habilitacyjnej: *Nacjonalizm ekonomiczny - szansa czy hamulec rozwoju. Przypadek Europy Środkowo-Wschodniej w okresie międzywojennym*. Kofman pracuje w Instytucie Historii Uniwersytetu w Białymstoku i w Instytucie Studiów Politycznych PAN. Redaktor naczelny (1990-1999) i dyrektor naczelny (1998-1999) Wydawnictwa Naukowego PWN. Współzałożyciel, redaktor naczelny (1982-1994) *Kwartalnika Politycznego „Krytyka”*.

Uczestnik obrad Okrągłego Stołu, w podzespole ds. środków masowego przekazu.

Autor nagradzanych książek: *Lewiatan a podstawowe zagadnienia ekonomiczno-polityczne Drugiej Rzeczypospolitej* (1986), *Economic Nationalism and Development: Central and Eastern Europe between the Two Wars* (1997), wraz z W. Roszkowskim *Transformacja i postkomunizm* (1999). 30 czerwca 2008 odznaczony przez Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego Krzyżem Komandorskim Orderu Odrodzenia Polski.

VI





3 Czerwca 2009 r.



Antoni Dudek: (ur. w 1966 r.) – politolog i historyk. Pracownik naukowy Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Instytutu Pamięci Narodowej.

W 1990 ukończył studia w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. W 1994 uzyskał doktorat z nauk politycznych na podstawie pracy dotyczącej polityki władz PRL wobec Kościoła katolickiego w latach 1956-1970. W 2004 habilitował się na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ na podstawie pracy *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988-1990*. Od września 2000 pracował w Biurze Edukacji Publicznej Instytutu Pamięci Narodowej na stanowisku naczelnika Wydziału Badań Naukowych, Dokumentacji i Zbiorów Bibliotecznych. Od lutego 2006 jest doradcą Prezesa IPN.

Zajmuje się najnowszą historią polityczną Polski oraz jej współczesnym systemem politycznym. Autor i współautor kilkunastu książek oraz kilkuset artykułów poświęconych przede wszystkim historii najnowszej, członek redakcji półrocznika „Pamięć i Sprawiedliwość”. Publikuje m.in. w tygodniku „Wprost” oraz w „Rzeczpospolitej” i „Dzienniku”. Na antenie TVP Historia od maja 2007 prowadzi program publicystyczny *Kulisy III RP*. Mieszka w Warszawie.

Odnaczony srebrnym medalem Zasłużony kulturze - Gloria Artis (2005) oraz Złotym Krzyżem Zasługi (2007).





Bronisław Wildstein: (ur. w 1952 r.) pisarz, publicysta, dziennikarz; komentator dziennika „Rzeczpospolita”. Prowadzi cotygodniowy program w TVP „Bronisław Wildstein przedstawia”.

Ukończył polonistykę na UJ w Krakowie. W latach siedemdziesiątych działacz opozycji antykomunistycznej. Współtwórca i autor prasy podziemnej. Współzałożyciel Studenckiego Komitetu Solidarności w Krakowie (1977). W roku 1980 uczestniczył w zakładaniu Solidarności i NZS-u w Krakowie. Stan wojenny zastał go na Zachodzie. Współzałożyciel i w latach 1982-87 red. nac. wydawanego w Paryżu miesięcznika „Kontakt”. Publikował w prasie emigracyjnej i podziemnej. Paryski korespondent RWE: 1987-90. Z początkiem roku 90 wraca do Polski, gdzie był m.in.: dyr. Radia Kraków; sek. red. „Życia Warszawy”; zastępcą red. nac. Życia; prezesem TVP; publicystą „Rzeczpospolitej” i tygodnika „Wprost” oraz wielu innych periodyków. Prowadził audycje w radio i telewizji. Odznaczony Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski.





Dariusz Gawin: (ur. w 1964 r.), historyk idei, publicysta. Wicedyrektor Muzeum Powstania Warszawskiego, szef Instytutu Starzyńskiego. Kierownik Zakładu Społeczeństwa Obywatelskiego w Instytucie Filozofii i Socjologii PAN. Zajmuje się historią polskiej myśli politycznej i społecznej, filozofią polityczną, problematyką związaną z polityką historyczną. Publikował m.in. w *Res Publice Nowej*, *Znaku*, *Przeglądzie Politycznym*, *Teologii Politycznej*, *Więzi*, *Życiu*, *Rzeczpospolitej*. Współautor podręczników do historii oraz edukacji obywatelskiej.

Członek Warszawskiego Klubu Krytyki Politycznej, członek Rady Programowej Europejskiego Centrum Solidarności w Gdańsku, członek Rady Fundacji Szkoła Liderów, Członek Rady Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej (2007-2008).

Od 2006 razem z Markiem Cichockim i Dariuszem Karłowiczem prowadzi seminarium filozoficzne w Ośrodku Badań nad Tradycją Antyczną Uniwersytetu Warszawskiego. Od stycznia 2007 wspólnie z Cichockim i Karłowiczem prowadzi w TVP Kultura program Trzeci punkt widzenia.

Absolwent historii na Uniwersytecie Warszawskim. Doktor filozofii (Konserwatywna filozofia kultury. Problematyka kultury w pismach T.S. Eliota, M. Oakeshotta i R. Scrutona, 1998). W latach 1989-1993 pracował jako asystent w Instytucie Historycznym UW.

Odznaczony brązowym medalem „Gloria Artis - Zasłużony dla kultury”. Laureat Nagrody im. Andrzeja Kijowskiego w 2006 roku (za książkę *Polska wieczny romans*). Stypendysta Nuffield College, Oxford University, Instytutu Nauk o Człowieku w Wiedniu, Merzhon Center for International Security Studies, Ohio State University, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.





Antoni Libera: (ur. w 1949 r.) (1949), pisarz, tłumacz, reżyser teatralny. Przełożył m.in. wszystkie dramaty Samuela Becketta, które również wystawiał, w kraju i za granicą, oraz utwory Sofoklesa, Hölderlina, Szekspira i Wilde'a. Autor powieści *Madame* (1998), przełożonej na kilkanaście języków –laureatki konkursu wydawnictwa Znak i finalistki międzynarodowej IMPAC Dublin Literary Award 2002. Ostatnio wydał opowieść autobiograficzną *Godot i jego cień* (2009) o swojej fascynacji twórczością i osobą Becketta.







VI

WYSTĄPIENIA (tezy do dyskusji)







Jan Kieniewicz

Polskie zmagania czy zmagania o Polskę?

Pierwsze pytanie brzmi: po co mamy dokonywać rozliczeń? W imię czego? Jakim prawem? Złożyć sprawę ze swego wódatstwa – to nasz obowiązek. Zażądać sprawozdania z mandatu udzielonego – to nasze prawo. Gdy jednak dotykamy przeszłości, sprawy nie rysują się tak jasno.

W 1980 roku pisałem o nadchodzącym czasie rozliczania, ponieważ po Sierpniu wydawało się to oczywiste. Miałem na uwadze własne i nasze zbiorowe zobowiązania wobec Polski, a nie tylko zobowiązania władzy wobec nas.⁸ W dziesięć lat później tym bardziej uważałem rozliczanie innych za mało celowe. Wystawienie rachunku w 1989 roku wymagało czegoś więcej, niż tylko uzalenia się nad zmarnowanym półwieczem. Choćby z szacunku dla tych wszystkich, którzy uważali, że nie wolno im porzucać dziedzictwa.⁹ Dla tych wymagających od siebie, gdy nikt niczego nie wymagał. W chwili przełomu, która nie okazała się przewrotem, ktoś powiedział, że oddziela przeszłość grubą kreską, by przyjąć odpowiedzialność za przyszłość. To miało znaczyć, że rozliczenie za tamto półwiecze ma być sprawą każdego z nas, którzy czuli swoją odpowiedzialność. To nie zostało zrozumiane. Usłyszano, że nie będzie rozliczenia. Dlaczego?

Trzeba rzecz uzupełnić o jeszcze jedno. Rozliczenie z przeszłością może być potrzebą wspólnoty. Zabiegając o trwanie wspólnota narodowa może domagać się złożenia rachunków. To zrozumiałe, naród nie może istnieć bez przeszłości. Pozbawiony pamięci traci tożsamość. A zatem, czy w 1989 roku wspólnota narodowa oczekiwała rozliczenia i doznała zawodu? Czy też jej tożsamość była tak dalece naruszona, że

VI

8 J. Kieniewicz, Rozliczanie, „Literatura” 23 X 1980.

9 Zgodnie z wezwaniem Jana Pawła II





rozliczenie nie mogło nastąpić? Dlatego właśnie, że polega ono nie tylko na wystawieniu rachunków, ale i na zdolności do podjęcia rachunku sumienia. Przyczyny działań i zaniechań z tamtego czasu musiały być złożone i będą jeszcze długo powodem sporów. Mnie się wtedy wydawało, że niezależnie od interesów, planów czy kombinacji protagonistów, strony zdawały sobie sprawę z tego, w jakim stanie jest Polska. Nie tylko gospodarka. Polska wspólnota narodowa. Usiłowałem to wypowiedzieć.¹⁰ Usiłowałem zresztą także jakoś przeciwdziałać. Ważne w tym momencie jest, by próbować szukać wyjaśnienia tego, co zaszło w tym czasie, co się działo po przejściu do nowej postaci wspólnoty politycznej.

Dlatego stawiam pytanie, czy przez te dwadzieścia lat zmagaliśmy się o Polskę, czy z Polską? Czy w kolejnych odsłonach konfrontacji politycznych szło o panowanie czy też o przetrwanie? Powodem tego pytania jest przekonanie, że poczucie odpowiedzialności za Polskę (czyli za stan wspólnoty narodowej) wyraża się także w zmaganiu się z polskością. Uważałem, że stan polskości jest coraz słabszy, i że coraz mniej nas to obchodzi. Że się już nie wadzimy z Polską, a najwyżej między sobą szarpiemy postaw czerwonego sukna. Rok 1987, kiedy to pisałem, tłumaczy pesymizm. Dlatego jednak pozwalałam sobie na pytanie, kto z kim i o co się zmagał po 1989 roku? Przegląd miotanych oskarżeń niewiele nam objaśnia. Można najwyżej mieć nadzieję, że spory po 1989 roku świadczą jednak o „upartym” trwaniu polskości.

Leniwie i bez emocji spierano się o PRL. Podjęty tu problem nie wymaga jednoznacznego rozstrzygnięcia tego sporu. Wystarczy stwierdzenie, że jeśli przez dwadzieścia lat zmagano się o Polskę, to trzeba bliżej ją określić. Nie stawiam tu pytania, jaka Polska? Powiedziałbym za Słowackim, że szło o to, byśmy umieli wyrazić, o jaką Ojczyznę chodzi.¹¹ Czyli o jaki nasz zbiorowy obowiązek. Zdaje się, że zmagania szły

10 Por. J. Kieniewicz, *Zagrożenia polskości w: Nurty życia społecznego*, Warszawa 1987, s. 82-9; Idem, *Polacy i Europa końca XX wieku*, „Krytyka” nr 34-35, 1991, s. 62-72. Te i inne teksty podejmujące temat polskości w: Idem, *Ekspansja, kolonializm, cywilizacja*, Warszawa 2008.

11 J. Kieniewicz, *Jaka Ojczyzna Juliusza Słowackiego w: N. Minissi, W. Walecki red., Profesor Jolancie Żurowskiej studia ofiarowane przez kolegów i przyjaciół*, Kraków – Warszawa – Napoli 2008, s. 113-119.





w inną stronę. Przy okazji wytworzono wiele haseł, obrazów, wzorów i złudzeń mających uzasadnić panowanie. Spór miał dotyczyć kształtu nowej Polski. W istocie jednak prezentował kilka archaicznych utopii, służących przede wszystkim pogębieniu konkurentów, przeciwników, wrogów. Utopii narodowej i utopii europejskiej. Odegrano wszystkie pseudo-debaty minionej epoki, z walką szyderców przeciw bohaterom, czyżnie na czele. Miały się one nijak do rzeczywistości.

Chciałbym zatem rozważyć następujące kwestie:

- brak sporu o Polskę, świadectwo niemożności wypowiedzenia opcji, prowadzi do sztucznej prezentacji alternatywy: tożsamość europejska czy narodowa?
- czy brak ten jest konsekwencją niedopowiedzenia/zakłamania przeszłości? A więc braku rozstrzygnięć w sporze o genezę PRL? W tym kontekście warto zapytać: dlaczego nie było wojny domowej? W jaki sposób rewolucja dokonała petryfikacji stanu rzeczy po 1944? Jakie mity i mistyfikacje weszły w obieg kultury polskiej?
- sugerując zastępczy charakter dyskusji toczonych po 1989 roku (w stosunku do rzeczywistego charakteru politycznych zmagani i społecznych przekształceń) stawiam pytanie: czy prezentacja problemu w kategoriach europejskość versus polskość, nacjonalizm a kosmopolityzm, spełnia kryteria postawione pytaniu o zmagania? Czy aby nie rywalizujemy o narzucenie swojej korzyści zamiast zmagać się o Polskę?
- na koniec, jakie znaczenie ma brak debaty nad przyszłością Polski?

Zmaganie się z Polską jest nadal świadectwem jej istnienia, brak sporu nie świadczy dobrze o stanie tożsamości i więzi. To zaś oznacza, że pamięć wspólnoty nie ogranicza się tylko do gromadzenia szczegółów, nie buduje się ze wspomnienia minionych postaci i wydarzeń. Pamięć zwraca uwagę na sens podejmowania wielkich zadań, którego bez niej nie dostrzeżemy. Dlatego właśnie sporom o Polskę zawsze towarzyszyły obawy by nam Ona nie przesłoniła wiosny... Obawa przed polskością jest udziałem wszystkich, ponieważ zadanie podtrzymywania „tego trudnego dziedzictwa” jest wymagające. Zmaganie o Polskę





3 Czerwca 2009 r.

nie powinno sprowadzać się do rywalizacji o zawładnięcie nią, teraz i w przeszłości, jest sporem ze sobą, który Polacy toczą od co najmniej dwu stuleci. Gdy z niego zrezygnują, będzie to świadczyć o rezygnacji z istnienia wspólnotowego.



Antoni Dudek

Rola IPN w procesie rozliczeń z dziedzictwem dyktatury komunistycznej w Polsce

W połowie 1999 r. Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało, że na przestrzeni poprzednich dziesięciu lat rozpoczęto 11 procesów, w których sądzono sprawców zbrodni na tle politycznym popełnionych w PRL. W tym czasie jedynie pięć spraw zakończyło się prawomocnymi wyrokami, a sześć innych było rozpatrywanych przez sądy drugiej instancji. W rok później, Kazimierz Michał Ujazdowski, jako minister kultury i dziedzictwa narodowego, mający w swoim nadzorze archiwa, wydał rozporządzenie uchylające 30-letnią karencję w odniesieniu do dokumentacji ocalałej po PZPR. Umożliwiło to rozpoczęcie nieskrępowanych badań nad dziejami rzeczywistego centrum władzy w PRL. Z kolei poziom dostępu do archiwów aparatu bezpieczeństwa PRL symbolizowały dwa biurka stojące w niewielkim pokoju, w archiwum MSW na ul. Rakowieckiej. Udostępniano przy nim, po wielomiesięcznym oczekiwaniu, wybrane materiały administracyjne UB i SB. O dostępie do akt operacyjnych nie było mowy, nie mieli go nawet prokuratorzy prowadzący śledztwa w sprawie zbrodni komunistycznych, co dobrze ilustruje blokowanie przez wiele lat dostępu do akt agentury inwigilującej zamordowanego w 1977 r. studenta UJ Stanisława Pyjasa.

W tej sytuacji nie będzie dużą przesadą stwierdzenie, że powstanie Instytutu Pamięci Narodowej stanowiło jakościowy skok w działaniach, jakie państwo polskie podjęło na drodze rozliczenia dyktatury komunistycznej w kilku podstawowych wymiarach: prawno-karnym, historycznym i edukacyjnym. Decyzja o utworzeniu IPN, podjęta przez koalicję AWS-UW, napotkała na zdecydowany opór ze strony SLD oraz części wpływowych mediów z „Gazetą Wyborczą” na czele. We wrześniu 1998 r. Sejm uchwalił ustawę o Instytucie Pamięci Narodowej,

VI





3 Czerwca 2009 r.

który obok prowadzenia działań śledczo-prokuratorskich i naukowo-edukacyjnych przejąć miał od MSWiA, UOP, WSI oraz innych organów państwowych m. in. dokumenty wytworzone w latach 1944-1990 przez „organy bezpieczeństwa państwa”, a następnie udostępniać je obywatelom uznanym za pokrzywdzonych. 4 grudnia 1998 r. prezydent Kwaśniewski zawetował tę ustawę, argumentując, że dyskryminuje ona byłych funkcjonariuszy służb specjalnych PRL oraz ich agentów, nie dając im prawa wglądu w materiały, które sami tworzyli.

Koalicja AWS-UW miała w Sejmie zbyt mało głosów by samodzielnie przełamać prezydenckie weto, dlatego podjęła w tej sprawie rozmowy z PSL. Po wahaniach ludowcy, w zamian za wprowadzenie do ustawy zmian umożliwiających im wpływ na obsadę stanowiska prezesa Instytutu, zdecydowali się głosować za odrzuceniem prezydenckiego weta, co nastąpiło 18 grudnia. Był to pierwszy przypadek w dziejach Sejmu III kadencji, gdy udało się zgromadzić większość wystarczającą do przełamania weta Kwaśniewskiego. Po obiecanej PSL nowelizacji ustawy w kwietniu 1999 r., która m. in. wprowadziła zasadę wyboru prezesa IPN przez Sejm większością 3/5 głosów, rozpoczęło się poszukiwanie odpowiedniego kandydata, którego przedstawić Sejmowi miało liczące 11 członków Kolegium IPN, reprezentujące wszystkie główne siły polityczne w parlamencie (w tym SLD). Opieszałość kierownictwa AWS oraz błędy popełniane przy doborze kolejnych kandydatów sprawiły, że prezesa Instytutu wybrano na pięcioletnią kadencję dopiero w czerwcu 2000 r. Został nim senator z Wrocławia prof. Leon Kieres. Zgodnie z ustawą Instytut zaczął działać z chwilą wyboru prezesa, ale kwestie natury organizacyjnej (m. in. brak budynków przystosowanych do przechowywania akt jakie przejąć miał IPN) sprawiły, że realne udostępnianie dokumentów komunistycznych służb specjalnych zarówno osobom pokrzywdzonym, jak i historykom, rozpoczęło się dopiero na przełomie 2002 i 2003 r.

Przejęcie, uporządkowanie i udostępnianie ponad 86 kilometrów bieżących dokumentów stanowiło i nadal stanowi najważniejsze zadanie IPN, będąc zarazem największą operacją tego rodzaju w dziejach polskiej archiwistyki. Równoległe z przejmowaniem archiwów, na przełomie 2000 i 2001 rozpoczęły działalność dwa inne pionierzy merytoryczne IPN: Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz





Biuro Edukacji Publicznej. Prokuratorzy IPN, w ciągu kilku kolejnych lat, rozpoczęli liczone w tysiącach śledztwa, dotyczące w znaczącej części właśnie zbrodni z epoki PRL. Wprawdzie tempo ich prowadzenia budziło liczne zastrzeżenia, ale pozostaje faktem, że w wyniku działań pionu śledczego IPN udało się doprowadzić do postawienia przed sądem kilkuset ludzi oskarżonych o łamanie praw człowieka w czasach dyktatury komunistycznej. Z jeszcze większym rezonansem społecznym, ale i gwałtownymi atakami, spotkała się działalność pionu edukacyjno-badawczego IPN, która zaowocowała już po kilku latach setkami książek, konferencji i wystaw. Instytut stworzył szansę rozwoju zawodowego dla dużej liczby absolwentów studiów historycznych i politologicznych, którzy podjęli w nim pracę na przestrzeni kończącej się dekady. Powstanie IPN doprowadziło do faktycznej zmiany pokoleniowej w polskim środowisku historycznym, co nie mogło nie wywołać gwałtownej często krytyki, w której merytorycznym argumentom towarzyszyły wyzwiska.







Bronisław Wildstein

Polityka i pedagogika historyczna III RP

Nie pamiętam dokładnie kiedy po raz pierwszy usłyszeliśmy, że Polacy są zmęczeni historią, a zwłaszcza historią PRL-u. Może było to pod koniec 1989, a może na początku 1990 roku. W każdym razie opinia ta zdominowała media ówczesne. Wprawdzie, siłą rzeczy, zajmować się one musiały PRL-em, który jeszcze trwał w różnych wymiarach, ale robiły to jakby z obowiązku, tłumacząc się, że wykonują tylko to co absolutnie konieczne, a więc jedynie to, co bezpośrednio wiąże się z teraźniejszością. W rzeczywistości całe sfery historii najnowszej, z których bezpośrednio wyrastała realność III RP nie zostały opisane do dziś. Tezę o zmęczeniu historią, którą narzucała „Gazeta Wyborcza” ochoczo podchwyciły inne gazety oraz publiczne (innych wówczas prawie nie było) media elektroniczne.

Zdaję sobie sprawę, że dziś obrońcy „Wyborczej” mogą protestować przytaczając wielką liczbę tekstów na ten temat zarówno w organie Michnika, jak i innych gazetach ówczesnej Polski. W opisie naszej najnowszej historii pozostajemy jednak daleko w tyle za Czechami czy Niemcami. W 2000 roku Ośrodek Myśli Politycznej zorganizował wspólnie z Niemcami konferencję na temat dekomunizacji. Goście skarżyli się na niedostateczną liczbę publikacji na temat NRD w ich kraju. Przekraczały one wielokrotnie liczbę prac o PRL-u opublikowaną w Polsce.

Zmęczenie historią

Opowieść o znużeniu Polaków historią służyła jako szantaż i usprawiedliwienie. Ci, którzy chcieli przyjrzeć się naszym najnowszym делам, a jeszcze, nie daj Boże, chcieli dostrzec ich bezpośredni wpływ na sytuacją bieżącą, byli redukowani do figur emerytów na ławeczce w parku rozgrywających dawno zapomniane bitwy. – A ci znowu o tej hi-

VI





storii – słyszeliśmy. Określenie „styropian“ na ludzi, którzy odwoływali się do epopei Solidarności, ukute zostało wtedy właśnie. Był to jeden z objawów antykombatanckiej fobii, która dominować zaczęła w polskich ośrodkach opiniotwórczych. Przypominanie czasów walki z komunizmem okazywało się czymś głęboko niestosownym. Pojawiło się narzekanie na martyrologiczny ton, który miał funkcjonować w Polsce, choć tak naprawdę nikt naszej martyrologii z czasów PRL-u nie próbował nawet opisać.

Porządnych badań na temat naszego stosunku do historii nikt nie zrobił, ale, jak w wielu sprawach, mniemanie o naszym nią zmęczeniu uznawane było za oczywistość. Powtarzane przez najbardziej opiniotwórcze środowiska powodowało jego bezkrytyczną akceptację i spychało do defensywy tych, którzy uznawali, że do historii PRL-u warto wrócić. Czasami dla potwierdzenia tego zmęczenia przytaczano wypowiedzi jakichś młodocianych ignorantów, którzy mieli reprezentować nowe pokolenie. Najbardziej znanym takim wystąpieniem była deklaracja nastolatki, która, oczywiście w „Wyborczej“, ogłosiła, że dla niej górnicy z „Wujka“ czy wojowie Chrobrego to to samo. Owa wypowiedź długo i poważnie roztrząsana była i komentowana. Trudno było zarzucać czy to konkretnym mediom, czy pojedynczym twórcom brak zainteresowania najnowszą przeszłością, gdyż, w odpowiedzi, słyszeliśmy: my może i chcielibyśmy, ale publiczność nie jest zainteresowana.

Powodzenie najnowszych filmów na ten temat jak „Katyń“, „Popiełuszko“ czy „Generał Nil“ dowodzi jak bardzo nieprawdziwe były to opinie. Zresztą, kilkanaście lat temu było to równie oczywiste dla każdego kto chciał przyjrzeć się rzeczywistości pod medialną pianą. Polacy zainteresowani byli dziełami o tematyce historycznej czemu dawali wyraz chodząc na nie do kina czy czytając tego typu książki. Tezy o zmęczeniu miały więc charakter instrumentalny, co nie znaczy, że spora liczba użytecznych idiotów nie powtarzała ich z dobrej woli. Po prostu, przeszłość była niebezpieczna.

Przeszłość obłąskawiona

Odsłonięcie prawdy o czasach PRL-u odbierało byłym komunistom prawo do pozycji jaką zajęli już w wolnej Polsce i prowadzić musiałoby do dekomunizacji i lustracji. Toteż eliminowaniu najnowszej przeszło-





ści z debaty publicznej towarzyszyła relatywizacja jej interpretacji. Dowiadaliśmy się, że nic w naszej historii nie było jednoznaczne, a walkę o wolną Polskę prowadzili wszyscy Polacy: jedni w PZPR-ze a inni w opozycji i trudno wartościować co było bardziej znaczące dla odzyskania niepodległości i demokracji. No, może ostatecznie Solidarność miała rację – słyszeliśmy – nie miało to jednak znaczyć, że należy odbierać dobrą wolę tym, którzy chcieli ją zniszczyć. Przecież, wreszcie, na szczęście, wszyscy patrioci spotkali się przy Okrągłym Stole.

Tezie o wspólnej walce o wolną Polskę towarzyszyła inna, która głosiła, że wszyscy jednakowo odpowiedzialni jesteśmy za zło PRL-u. Wszyscy maszerowaliśmy w pochodach pierwszomajowych, podpisywaliśmy jakieś ideologiczne deklaracje i jakoś żyliśmy, czym, podobno, wyrażaliśmy swoją zgodę na PRL.

Utrzymanie tych nonsensownych interpretacji, które czasami przybierały wysoce wyrafinowany kształt – specjalistą od tego był skąd inąd znaczący historyk idei, Andrzej Walicki – możliwe było tylko jeśli nie weryfikowaliśmy ich w oparciu o historię, którą przecież, jakoby, byliśmy znużeni.

Formule o znużeniu historią towarzyszył, powtarzany po dziś, apel o: pozostawienie historii historykom. Oznaczał on, że historia jest zbyt skomplikowana, aby mogły zrozumieć ją rzesze profanów konstytuujących naród i dlatego należy przekazać ją do wyłącznego użytku wysoce kwalifikowanym profesjonalistom. Jest to wyobrażenie w swojej istocie niezwykle, a obfite w konsekwencje. Prowadzi do odebrania narodowi jego dziejów, które w ujęciu wyspecjalizowanych fachowców, przekute na specjalistyczną naukę, mają być dozowane ogółowi przez oświeconych. Debata i osąd publiczny przestają być możliwe ponieważ zakładałyby włączenie w nią profanów, czyli zaprzeczałyby doktrynie historii dla historyków. W efekcie założenie to prowadzi do zniszczenia fundamentu wspólnoty jakim jest wspólna historia.

Ta historyczna polityka z oczywistych względów była racją bytu postkomunistów, ale wspólnie z nimi tworzyła ją elita dawnej opozycji, która w 1989 roku doszła do władzy i założyła, że optymalny dla niej będzie sojusz ze zwasalizowaną wobec niej nomenklaturą PRL-u. To, że rachuby na podrzędną rolę komunistów okazały się chybione, to inna sprawa. Sojusz przetrwał i to on tworzy establishment III RP.





Najpełniejszym wyrazem jego podejścia do historii i sojuszu budowanego wokół był tekst opublikowany w „Wyborczej” i podpisany zarówno przez Adama Michnika, jak i Włodzimierza Cimoszewicza, którego autorzy nawoływali do stworzenia wspólnej, obowiązującej wersji historii napisanej wspólnie przez dawną opozycję i nomenklaturę. Oczywiście, opozycja ta oznaczała wyłącznie środowisko Michnika.

Zmodernizować Polaków

Szkicowana przeze mnie polityka historyczna była jednak tylko częścią dużo szerszego projektu „modernizacyjnego”, który nowi rządzący chcieli Polakom zafundować. Ten projekt wyrastał ze specyficznej interpretacji polskich dziejów i zakładał bardzo rozbudowaną politykę historyczną w celu jego realizacji. Był on w dużej mierze kontynuacją lęków i fobii lewicowej inteligencji polskiej z okresu międzywojennego dwudziestolecia.

Pośród rozlicznych teorii próbujących historycznie opisać zjawisko komunizmu, swojego czasu, dość popularna była metafora lodówki. Oznaczała ona, że komunizm został narzucony na wcześniejsze, naturalne procesy historyczne i nie tyle zmieniał je, co zamrażał, nie pozwalając ujawnić się im i rozwijać, tak, że po jego upadku miały się one odrodzić w dokładnie takim samym jak wcześniej kształcie. Przykład byłej Jugosławii miał teorię tę potwierdzać. Uznanie, że narzucone odgórnie pseudofederacje nie rozwiązują, a potęgują etniczno-kulturowe konflikty, wydaje się dość banalne. Szersze zastosowanie hipotezy lodówki np. w odniesieniu do Polski, która tak mocno doświadczona została przez wojnę i komunizm, wydaje się jednak bałamutne. Natomiast pasuje doskonale do świadomości lewicowej inteligencji polskiej po upadku komunizmu.

Dominująca w środowisku solidarnościowym lewicowa część KOR-u, która dokonała fuzji z organizującą się wokół Tadeusza Mazowieckiego i jego rządu, lewicową inteligencją katolicką, prezentowała wyobrażenie narodu polskiego jako zbiorowości zacofanej, nacjonalistycznej, łączącej tradycyjny (w oczach lewicy ciemny) katolicyzm z ksenofobicznym wspólnotowym nastawieniem. Ten obraz jest powtórzeniem stereotypu endeckiego narodu, który lewicowa inteligencja wykreowała przed wojną. Polacy jawili się tym środowiskom jako niebezpieczny ży-





wioł, który poddać trzeba „cywilizacyjnej“ obróbce. Zgodnie z tą interpretacją, rozpoznawali się oni raczej w kategoriach etniczno-religijnej wspólnoty niż społeczeństwa, a więc nie byli jeszcze gotowi na przyjęcie pełnej demokracji.

Czasami przedstawiciele establishmentu III RP mówili to wprost, częściej dawali do zrozumienia. Naród się skompromitował, nie sprawdził, nie dorósł do swoich elit i demokracji – tak brzmiały wypowiedzi jego nawet najbardziej prominentnych przedstawicieli. Niekiedy formułowane dosłownie, częściej tylko sugerowane. W wyobrażeniu tym naród polski również kulturowo znajduje się na peryferiach Europy. Nie przeszedł tej modernizacyjnej drogi jaką „prawdziwa“, zachodnia Europa ma już za sobą, a więc należy w trybie przyspieszonym ową „postępową“ kurację Polsce zaaplikować. Przeszkodą może być Kościół, a więc trzeba wypchnąć go z życia publicznego. Przeszkodą największą jest główny nurt polskiej tradycji. Należy więc ją zredukować, niejako unieważnić, uczynić raczej obiektem wstydu niż chwały, doprowadzić do marginalizacji i akcentować głównie jej „postępowe“ marginesy. Należy zastosować pedagogikę wstydu za własne dziedzictwo, aby tym samym uzyskać większą gotowość w imitowaniu rzeczywistości zachodniej Europy.

Ujarzmić naród

Opowiadając w sposób skrócony o tych skomplikowanych zjawiskach muszę siłą rzeczy dokonywać znacznych skrótów i uproszczeń. Śmiem jednak twierdzić, że w ogólnych zarysach oddaję realność. Nie przypuszczam, oczywiście, aby liderzy owego środowiska nawet we własnym, zamkniętym gronie mówili w języku mojego opisu. Nie sądzę nawet, aby myśleli o tym w tych właśnie słowach. Jednak sedno koncepcji, które uzasadnić miały ich działania, najbardziej adekwatnie wyrazić można w ten właśnie sposób. Nierzadko zresztą spotykałem się z wygłaszanymi przez członków głównego nurtu III RP pełnymi najgłębszej pogardy opisami polskiego plebsu, co formułującym je dawało, nie wyrażane wprost, ale oczywiste, niezwykle poczucie wyższości. Generalnie jednak język opisu był językiem troski i niepokoju. Niepokoju wobec odradzających się tendencji klerykalno-nacjonalistycznych i troski o to, aby Polska upodobniła się wreszcie do reszty Europy.





To atawistyczne wyobrażenie narodu polskiego jako ciemnego, katolicko-nacjonalistycznego żywiołu łączyło solidarnościowo-lewicowe elity z postkomunistami. W system komunistyczny wpisana jest pogarda do zbiorowości, w którą dopiero partia jest w stanie „wnieść świadomość”. Wprawdzie władcy PRL-u daleko odeszli od komunizmu, który traktowali tylko jako uzasadnienie swojej dyktatorskiej władzy, ale pozostało im przekonanie, że są oni szczególnie dysponowani do panowania nad traktowaną jako motłoch resztą społeczeństwa. Sam fakt, że potrafili wspiąć się na szczyt partyjnej drabiny świadczył przecież o ich „lepszości”. I wszystko jedno czy chodziło o oświeconych aktywistów z SZSP jak grupa Aleksandra Kwaśniewskiego czy bardziej przaśnych czynowników, których reprezentował Józef Oleksy czy Leszek Miller, to poczucie łączyło ich, bez względu na to czy wyrażane w kodzie postępowości i inteligencji czy sprytu i cwaniactwa. Praktyczna legitymacja władzy zawsze wymaga jednak ideowego uzasadnienia. W tym wypadku przybierało ono kształt triumfu oświeconych nad bezrozumnym motłochem, który potrzebuje bata, a w każdym razie pasterza.

Zresztą i w wypadku lewicowo-solidarnościowych elit wyobrażenie zacofanego i niebezpiecznego narodu było doskonałym uprawomocnieniem dla sprawowania nad nim władzy. Używając marksistowskich interpretacji można uznać, że ideologia ta doskonale nadawała się na narzędzie panowania. Konsekwentne jej upowszechnienie spychało prawię do obozu oszołomów i pozostawiało jej rzecznikom rząd dusz. A za rządem dusz zawsze podąża rząd ciał. Formy demokracji funkcjonowały, ale wybór pozostawał radykalnie ograniczony. Przy pozorach demokracji i pluralizmu w rzeczywistości miał to być kraj jednej partii i jednej gazety.

Dekonstrukcja tradycji

Po to, aby utrzymać ów niebezpieczny naród w ryzach, nie pozwolić odrodzić się w nim niebezpiecznym tendencjom i uczynić podatnym na zabiegi wychowawcze mające ukształtować go na wzór wyobrażonych przez nasze elity Europejczyków, zastosowana została szeroka gama zabiegów pedagogicznych. Była to bardzo rozbudowana polityka historyczna, które wszakże nie nosiła tej nazwy. Zgodnie z jej założeniami niebezpieczne jest odnajdywanie pozytywnych wzorców czy punktów





odniesienia w naszej narodowej historii. Ich afirmacja budzić miała narodową megalomanię, do której Polacy mają jakoby skłonności, a która staje się pożywką dla nacjonalizmu. Zadaniem więc „krytycznej” inteligencji miało być odbrażowanie pomników, demitologizowanie narodowych mitów, demistyfikacja, dekonstrukcja czym zresztą polska lewica upodobniała się do lewicy europejskiej tak właśnie traktującej całość zachodniej tradycji.

W Polsce strategia ta kontynuowała zabiegi polskiej lewicy jeszcze z końca XIX wieku. Postępowcy ówcześni wstydzili się własnej historii i uznawali Polskę za zaścianek, który konieczne trzeba zeuropeizować. Atak Stanisława Brzozowskiego na Henryka Sienkiewicza może być uznany za modelowy dla owego myślenia.

Tymczasem, wielki narodowy mit budowany przez wybitnego pisarza jakim był autor trylogii, opierał się na niezwykle płodnej tradycji polskiego republikanizmu, która była czymś unikalnym w dziejach nie tylko Europy. W swojej końcowej fazie republikanizm ten uległ degeneracji i przyczynił się do utraty niepodległości przez Polskę. Ten rozdział naszych dziejów spowodował potępienie go również przez konserwatywnych myślicieli, choćby krakowskich Stańczyków. Także w ich wypadku próba wyrwania się z polskiej niemocy powodowała podporządkowanie historii bieżącym zadaniom politycznym, a więc jej uproszczenie i zapoznanie dwóch wieków polskich sukcesów jakie poprzedzały upadek I Rzeczypospolitej.

Marksizująca lewica, którą reprezentował Brzozowski odrzucała całość tradycji polskiej. Uderza dziś anachronizm tego myślenia, bezwarunkowa wiara w jednoznacznie rozumiany postęp i marksistowską dialektykę dziejów. Myśl Brzozowskiego i jemu podobnych demistyfikatorów usiłowała jednak mierzyć się z realnością, jaką w Polsce ówczesnej stanowił kult historii i narodowych świętości. Dzisiejsi jego kontynuatorzy walczą z widmami. Nie znaczy to jednak, że nie dewastują elementarnych pozostałości wspólnoty jakie funkcjonują jeszcze w Polsce.

VI

Kompleks jako narzędzie

W swojej ostatniej książce, „Eseju o duszy polskiej”, Ryszard Legutko przekonująco pokazał jak odległe od realności są obiegowe sądy na





3 Czerwca 2009 r.

temat Polaków. Naród przeorany przez ludobójczą wojnę i pół wieku komunizmu, który utracił istotną część swojego historycznego terytorium i w sporej części przesiedlony został na nowe, przede wszystkim ma kłopoty ze swoją tożsamością. Tymczasem dominujące w III RP elity uznały ją za największe zagrożenie i postanowiły wykorzenić. Wcześniej dokonały jej mitologizacji. W efekcie III RP to kraj antynacjonalizmu bez nacjonalistów przeżywający kłopoty ze zwykłym patriotyzmem.

Socjologiczne badania potwierdzają wnioski Legutki. Polacy mają jedną z najgorszych samoocen w Europie. Próba dławienia w nich poczucia godności, które przez elity III RP uznawane jest za megalomanię, to niszczenie wartości, które mogą konstituować naród. Historyk, Andrzej Nowak opublikował znaczący artykuł zatytułowany: „Westerplatte czy Jedwabne“ wskazując jak destrukcyjne jest ekspozowanie momentów narodowej hańby przy eliminacji narodowej chwały. Strategia ta prowadzi do zafałszowania historii. Jedyny kraj, który potrafił zbudować podziemne państwo, w którym za wydawanie Żydów groziła kara śmierci, oceniany jest przez dominujące elity polskie (a w konsekwencji również zagraniczne) w perspektywie Jedwabnego. Ponure ekscesy zwyrodnienia, które zdarzają się wszędzie, mają jakoby określać nasz narodowy charakter. O tych ciemnych plamach historii należy, oczywiście, mówić. Jeśli jednak akcentuje się je dokonując nieuprawnionych generalizacji i jednocześnie relatywizuje narodowy heroizm, efektem jest deformacja pamięci i kompleksy.

I o wywołanie tych kompleksów inżynierom świadomości III RP chodzi. W ich optyce mają być one lekiem na polski nacjonalizm. Uwewnętrznienie ich być może zapobiegnie nacjonalizmowi, ale przy okazji zniszczy narodową wspólnotę. Zbiorowość, która wyłania się po takich zabiegach traci poczucie uzasadnionej narodowej dumy i ulega anomii. Z pewnością łatwiej nią rządzić, ale trudno wyobrazić sobie, na czym miałyby ona budować wspólną przyszłość.





VII sesja

Polska w Europie

Przewodniczący:
Adam Daniel Rotfeld

Uczestnicy:
Mikołaj Dowgielewicz,
Polska w Unii Europejskiej – bilans zysków i strat

Marek Cichocki,
Strategie narodowe w Unii Europejskiej – przykład Polski

Janusz Reiter,
Stosunki Polski z Niemcami i USA – stan i perspektywy

Jerzy Pomianowski,
Stosunki Polski ze wschodnimi sąsiadami

Adam Kobieracki,
*Ewolucja struktur bezpieczeństwa z punktu widzenia
interesów Polski (NATO, OBWE, EU/ESDP, reżim CFE)*

Stanisław Koziej,
Polityka obronna a bezpieczeństwo Polski

VII





Adam Daniel Rotfeld

Wprowadzenie

Od odzyskania przez Polskę pełnej suwerenności minęło dwadzieścia lat. Jest to okres, który pozwala na postawienie kilku podstawowych pytań. Od odpowiedzi na te pytania zależy ocena polskiej polityki zagranicznej w sprawie fundamentalnej: jakie były i jakie są dziś i na najbliższą przyszłość priorytety polityki bezpieczeństwa. Dosyć powszechna jest w Polsce opinia (można ją nazwać „obiegową”), że po wejściu naszego kraju do NATO (1999) i akcesji do Unii Europejskiej (2004) spełnione zostały cele strategiczne. Dążenie do przystąpienia do obu tych wielostronnych transatlantyckich instytucji stanowiło czynnik mobilizujący i organizujący myślenie polityczne „ponad podziałami”. Warto wobec tego zastanowić się, w jakiej mierze uczestnictwo w NATO i Unii umocniło pozycję Polski wobec głównych sąsiadów – Rosji i Niemiec? Jakie są główne zagrożenia i ryzyka dla Polski w XXI wieku? Jakie sprawy są pomijane lub niedoceniane, choć powinny być w centrum uwagi polskiej polityki zagranicznej? Czy Polska wykorzystuje nowe możliwości, jakie stwarza jej udział w strukturach transatlantyckich dla umocnienia swej pozycji w Europie? Czy w relacjach Europa-USA polska polityka zagraniczna powinna zajmować stanowisko wspólne z głównymi europejskimi partnerami, czy też poszukiwać dla siebie specyficznej roli w dwustronnych stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi? Wreszcie, jakie są perspektywy dla pozycji Polski w świecie XXI wieku?

W tym kontekście na liście priorytetów polskiej i europejskiej polityki bezpieczeństwa na pierwszym miejscu – obok integracji i zwiększania efektywności Unii – postawiłbym umacnianie Sojuszu oraz trwałe zakotwiczenie Stanów Zjednoczonych w Europie. Oznacza to konieczność podejmowania działań, które nie tylko zapobiegałyby marginalizacji NATO, ale przywracały Sojuszowi jego właściwą funkcję gwaran-

VII





3 Czerwca 2009 r.

ta bezpieczeństwa terytoriów państw członkowskich. W ostatniej dekadzie Sojusz był postrzegany niekiedy jako wyłaniająca się swoista struktura bezpieczeństwa zbiorowego. Dotyczyło to zwłaszcza wielu nowych instytucji, które są dla NATO formą współpracy z państwami nieczłonkowskimi, jak Partnerstwo dla Pokoju, Euro-Atlantycka Rada Partnerstwa, Rada NATO-Rosja, Komisja NATO-Ukraina i inne. Instytucje te nie mogą jednak przesłaniać zasadniczych celów, jakie przyświecały sygnatariuszom Paktu Północnoatlantyckiego: „ochroniać wolność, wspólne dziedzictwa i cywilizację swych narodów, oparte na zasadach demokracji, wolności jednostki i praworządności” oraz „połączyć swe wysiłki w celu zbiorowej obrony oraz zachowania pokoju i bezpieczeństwa”. Rosnący polityczny wymiar Sojuszu i jego nowe postrzeganie jako systemu bezpieczeństwa zbiorowego mają wartość dodaną, a nie zastępują obronnej istoty Paktu. Jedność państw wspólnoty transatlantyckiej, czyli ścisły związek bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych i Europy, jest kamieniem węgielnym bezpieczeństwa wszystkich demokratycznych państw obszaru, który obejmuje Traktat Waszyngtoński.

Po drugie, dla Europy w XXI wieku istotne znaczenie mają dwu- i wielostronne instytucjonalne powiązania Sojuszu Północnoatlantyckiego z Unią Europejską. Czas najwyższy, aby obie te struktury, jednoczące demokratyczne państwa Europy i Ameryki Północnej, nie tylko składały w sprawach bezpieczeństwa wspólne deklaracje, ale wypracowały nowe formy i sposoby wspólnego działania i reagowania na wspólne zagrożenia.

Po trzecie, testem skuteczności instytucji bezpieczeństwa euroatlantyckiego będzie uzgodniona i w praktyce realizowana wspólna strategia NATO i UE w różnych regionach, a zwłaszcza wobec Rosji. Nie oznacza to postulatu izolacji Rosji, przeciwnie – oznacza otwarcie dla Rosji perspektywy konstruktywnego włączenia się do realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa w różnych częściach świata. Jednak przy założeniu, że Rosja odrzuci bezzasadną propagandową retorykę traktowania NATO jako „wrogiego ugrupowania”, a co ważniejsze – przyjmie (nie tylko werbalnie) system wspólnych uniwersalnych wartości, którymi kieruje się transatlantycka wspólnota demokratycznych państw.





Po czwarte, należy pilnie w trybie wielostronnym poszukiwać nowego określenia zadań NATO i UE w nowym środowisku bezpieczeństwa. Poważnej refleksji wymaga określenie strategii NATO i Unii w zwalczaniu terroryzmu, w podejmowaniu interwencji humanitarnych w państwach słabych i upadłych, w zapobieganiu atakom piratów oraz zwalczaniu i zapobieganiu proliferacji broni masowego rażenia, czy też w reagowaniu na ataki cybernetyczne (jak to miało miejsce w odniesieniu do Estonii). Sprawą najwyższej wagi jest uzgodnienie wspólnej strategii bezpieczeństwa w dostępie do źródeł energii.

Po piąte, należy dążyć do takiej transformacji transatlantycznej wspólnoty bezpieczeństwa, która nie zamykałaby, lecz otwierała drzwi dla Ukrainy, Gruzji i wszystkich innych demokratycznych państw kontynentu zainteresowanych przyłączeniem się do tych struktur bezpieczeństwa. Powinna to być suwerenna decyzja zainteresowanych państw, o ile spełniają one warunki przynależności do NATO i Unii Europejskiej.

Strategia europejskiej polityki powinna zapobiegać z jednej strony „renacjonalizacji” bezpieczeństwa i różnicowania polityk głównych państw Europy i Ameryki Północnej, a z drugiej – powrotowi do tworzenia XIX-wiecznych „koncertów mocarstw”, „dyktatoriatów” lub innych form narzucania państwom średnim i małym woli mocarstw wielkich i silnych. W interesie Europy nie leży ani rewizjonizm polityczno-terytorialny, gdziekolwiek by takie tendencje nie występowały, ani podtrzymywanie separacji i konkurencyjności w sprawach bezpieczeństwa między Stanami Zjednoczonymi a Europą lub szerzej – między NATO a Unią. Nowa strategia bezpieczeństwa nie wymaga nowej „architektury”, czyli powoływania do życia nowych instytucji. Kluczem do sprostania nowym wyzwaniom i zadaniom będzie zdolność do określania celów i sposobów ich realizacji na miarę realnych potrzeb i możliwości.



PRZEWODNICZĄCY:



Adam Daniel Rotfeld: (ur. w 1938 r.) Współprzewodniczący Polsko-Rosyjskiej Grupy do Spraw Trudnych (od 2007). Powołany w styczniu 2006 przez Sekretarza Generalnego ONZ w skład Kolegium Doradczego ONZ do spraw rozbrojenia (ABDM). Uczestnik Kolegium Doradczego Niezależnej Międzynarodowej Misji ds. Konfliktu w Gruzji powołanej pod auspicjami Unii Europejskiej (Genewa, 2009) oraz wielu innych rad naukowych i konsultacyjnych w kraju i zagranicą.

Były Minister Spraw Zagranicznych (2005).

Pełnił również funkcje: Dyrektora Sztokholmskiego Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem - SIPRI (1991-2002); wcześniej – kierownika projektu badawczego SIPRI pt. Kooperatywny system bezpieczeństwa w Europie (1989-2001); Osobistego przedstawiciela przewodniczącego KBWE w sprawie politycznego rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu (1992-93).

Publikacje: ponad 20 monografii i prac zbiorowych oraz ponad 300 studiów i artykułów – głównie na temat prawno-politycznych skutków II wojny światowej, redukcji zbrojeń i rozbrojenia.

Przewodniczył Warszawskiej Grupy Refleksyjnej, której wynikiem było kilka raportów, opublikowanych w latach 2003-2009, m.in.:

- Towards the UN Reform. New Threats, New Responses. The Report of the Warsaw Conference (2004);
- Transatlantic Security: new realities, changing institutions (2004);
- Towards Complementarity of European Security Institutions



(2005);

- Arms Control Revisited: Non-proliferation and Denuclearization. Warsaw Reflection Group (March 2009).

Ostatnie książki: Dokąd zmierza świat? (red. nauk. i współautor), Warszawa 2008, str. 580; Polska w niepewnym świecie, Warszawa 2006, str. 475.

Wykładał na wielu uniwersytetach – m.in.: Austrii, Chin, Japonii, Korei Południowej, Nederlandów, Niemiec, Rosji, Stanów Zjednoczonych, Szwecji, Szwajcarii, Ukrainy, Wielkiej Brytanii i innych państw. W Polsce wykłada w Kolegium Europejskim w Natolinie, Collegium Civitas i Akademii Dyplomatycznej MSZ (PISM).



3 Czerwca 2009 r.

UCZESTNICY:



Mikołaj Dowgielewicz: (ur. w 1972 r.) Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej, Sekretarz Stanu w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej, Wiceprzewodniczący Komitetu Europejskiego Rady Ministrów oraz pełnomocnik rządu do spraw przygotowania organów administracji rządowej do sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej.

Urodził się w 1972 roku. Studiował na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, ukończył prawo i politologię na University of Hull (Wielka Brytania) oraz M.A. Zaawansowane Studia Europejskie w Kolegium Europejskim w Natolinie.

Pracował kolejno w Gabinetie Politycznym Ministra Spraw Zagranicznych (1998 - 2000), jako doradca Przewodniczącego Komisji Prawa Europejskiego Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (2000 – 2001), w Kolegium Europejskim jako szef Serwisu Akademickiego (2002-2003).

W 2003 roku rozpoczyna pracę w Brukseli jako doradca przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Pata Coxa. W 2004 roku obejmuje stanowisko rzecznika prasowego Komisji Europejskiej ds. Stosunków Instytucjonalnych i Komunikacji Społecznej, a następnie w 2007 roku rozpoczyna pracę w Gabinetie Politycznym Wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej Margot Wallström.

17 grudnia 2007 r. zostaje powołany przez Prezesa Rady Ministrów na Sekretarza Stanu Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej, Wiceprzewodniczącego Komitetu Europejskiego Rady Ministrów oraz sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej. Ponadto reprezentuje Rzeczpospolitą Polską w postępowaniach przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości oraz Sądem Pierwszej Instancji. Posługuje się biegle językiem angielskim i francuskim.





Marek Cichoński: (ur. w 1966 r.) - polski filozof, historyk idei politycznych, dziennikarz i publicysta konserwatywny, doradca społeczny prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego.

Ukończył studia w zakresie filologii germańskiej. W 1998 uzyskał stopień doktora nauk humanistycznych w zakresie filozofii w Instytucie Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk (na podstawie rozprawy pt. „Konserwatyzm Afirmatywny. Struktura konserwatywnego myślenia w tradycji niemieckiej filozofii politycznej od politycznego romantyzmu do Carla Schmitta”).

W latach 1996-2000 był asystentem, a następnie adiunktem w Katedrze im. Erazma z Rotterdamu przy Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Od 2001 pracuje jako adiunkt w ISNS. W latach 2000-2002 wykładał nauki polityczne w Wyższej Szkole Dziennikarstwa im. Melchiora Wańkowicza w Warszawie. Zajmuje się historią idei politycznych, w szczególności myślą konserwatywną i jej współczesną recepcją, jak również bieżącymi problemami społeczno-politycznymi, w tym stosunkami międzynarodowymi, a zwłaszcza relacjami polsko-niemieckimi.

Od 2000 był dyrektorem programowym w Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie, a od 2004 jest dyrektorem programowym w Centrum Europejskiego Natolin i redaktorem naczelnym pisma *Nowa Europa*. Przegląd Natoliński. Od 2003 jest wydawcą i redaktorem naczelnym rocznika *Teologia Polityczna*. Współpracuje





3 Czerwca 2009 r.

z krakowskim Ośrodkiem Myśli Politycznej. Opublikował wiele książek, esejów i artykułów z dziedziny filozofii, politologii i stosunków międzynarodowych, m.in. Polska-Unia Europejska, w pół drogi (2002), Porwanie Europy (2004) oraz Władza i pamięć (2006).

Od stycznia 2007 wspólnie z Dariuszem Gawinem i Dariuszem Karłowiczem prowadzi w TVP Kultura program Trzeci punkt widzenia.

Od 11 stycznia 2007 jest doradcą społecznym prezydenta Lecha Kaczyńskiego.

Podczas szczytu Unii Europejskiej w Brukseli w dniach 21-22 czerwca 2007 był głównym negocjatorem ze strony polskiej.





Janusz Reiter: (ur. w 1952 r.) polski dyplomata, ekspert stosunków międzynarodowych, publicysta. Do 2007 ambasador RP w USA.

W 1971 ukończył Liceum Ogólnokształcące w Kościerzynie, po czym podjął studia na Uniwersytecie Warszawskim. Jest absolwentem Wydziału Germanistyki tej uczelni (1976). Był dziennikarzem „Życia Warszawy” w latach 1977-1981. W latach 1984-1989 zajmował się publicystyką w „Przeglądzie Katolickim”, w 1989 w „Polityce Polskiej”, a od 1989 do 1990 w „Gazecie Wyborczej” i w Telewizji Polskiej. Od 1980 roku był działaczem NSZZ Solidarność. Od 1990 do 1995 sprawował funkcję Ambasadora Polski w Niemczech. W 1996 współzakładał Radę Polityki Zagranicznej, której członkiem był do lipca 2001 roku. W latach 1996-1999 był komentatorem politycznym tygodnika „Rheinischer Merkur”. Od 1996 do października 2003 pełnił funkcję dyrektora Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie.

Ma żonę Hannę i dwie córki.

Został odznaczony Krzyżem Wielkim Zasługi z Gwiazdą i Wstęgą Republiki Federalnej Niemiec (Krzyż Wielki II. kl.)

VII





3 Czerwca 2009 r.



Jerzy Pomianowski : (ur. w 1921 r.) - polski prozaik, eseista, ekspert do spraw historii Europy Wschodniej, krytyk teatralny, scenarzysta filmowy, tłumacz literatury pięknej z języka rosyjskiego i niemieckiego (pseud. Dyonizy Aczkolwiek, Michał Kaniowski, Margueritte Georges)

Debiutował w 1937 (pod pseud. Dyonizy Aczkolwiek) w „Próbach”, pierwsze fraszki i przekłady literackie zamieszczał w Szpilkach, był także felietonistą pisma „Młodzi idą” (organ Organizacji Młodzieży Towarzystwa Uniwersytetu Robotniczego OM TUR). W 1938 zdał maturę w Polskim Gimnazjum Społecznym w Łodzi (j. polskiego uczył go M. Jastrun, chodził do klasy m.in. z Jerzym Jochimkiem). Rozpoczął studia filozoficzne na Uniwersytecie Warszawskim (seminarium T. Kotarbińskiego).

Redaktor PAP Polpress w Moskwie (1944 - 1946). Publikował m. in. w Nowych Widnokręgach (organie Związku Patriotów Polskich). Do Polski wrócił jako żołnierz tzw. armii Berlinga. Wstąpił do PZPR. W 1946 wyjechał do ZSRR jako korespondent prasowy. Ukończył wydział psychiatrii w I Instytucie Medycznym w Moskwie w 1947.

Od 1947 - 1951 był kierownikiem Samodzielnego Referatu Prasy i Propagandy Zdrowia w Ministerstwie Zdrowia (u ministra Michejdy). Kierownik działu teatralnego tygodnika Nowa Kultura (1951 - 1958). Wykładowca na Wydziale Dziennikarstwa Uniwersytetu Warszawskiego (1953 - 1957). Publikował m.in. w tygodniku Świat. W latach 1958-





1961 kierownik literacki Teatru Narodowego, następnie zespołu filmowego „Syrena” 1961-1968. Wystąpił z PZPR w 1966 r. (po proteście przeciwko wyrzuceniu z niej prof. Leszka Kołakowskiego)

W lutym 1969 pozbawiony pracy i możliwości druku wyjechał do Włoch. Od 1969 - 1970 wykładał na Akademii Teatralnej (National Academy of Dramatic Art) w Rzymie. Stypendysta włoskiego MSZ w Rzymie (1971 - 1973). Od 1974 wykładowca literatury polskiej na Uniwersytecie w Bari, Florencji i Pizie. Był współpracownikiem pism francuskich i włoskich, oraz doradcą oficyny „E/O” (wydawcy wielu polskich dzieł). Współpracował z paryską Kulturą, tłumacząc dla Instytutu Literackiego w Paryżu (pod pseud. Michał Kaniowski) dzieła dysydentów rosyjskich, takich jak Andriej Sacharow i Aleksander Sołżenicyn (m.in. trzypięciotomowy Archipelag Gułag, nadawany też przez Rozgłośnię Polską Radia Wolna Europa). Tłumaczył także inne utwory literatury rosyjskiej i radzieckiej: I. Babla, M. Bułhakowa, A. Czechowa, J. Szwarca, L. Tołstoja, A. Achmatowej, O. Mandelsztama, L. Martynowa, a także języka niemieckiego: m.in. E. Kästnera, Klabunda, E. Mühsama.

Wrócił do Polski w 1994. Współpracuje z „Tygodnikiem Powszechnym”, „Gazetą Wyborczą”, „Rzeczpospolitą”. Z inspiracji Jerzego Giedroycia założył w 1999 r. i redaguje miesięcznik „Nową Polskę”.

Członek ZPL, Stowarzyszenia Pisarzy Polskich i Polskiego PEN-Clubu (od 1999 r. członek Zarządu), SFP, jeden z założycieli i prezes Polskiej Unii Pisarzy-Medyków (1967 - 1969).

Dwukrotnie żonaty (z Anną Rembacz, obecnie z Aleksandrą Kurczab). Obecnie mieszka w Krakowie i Warszawie.

Otrzymał następujące odznaczenia: Odznakę honorową Zasłużony dla Kultury Polskiej (1989); Krzyż Komandorski z Gwiazdą Orderu Odrodzenia Polski (1998, za wybitne zasługi w twórczości literackiej i działalności wydawniczej); Krzyż Wielki Orderu Odrodzenia Polski (2005, za wybitne zasługi dla współpracy między narodami Polski i Rosji, za działalność literacką i publicystyczną).





3 Czerwca 2009 r.



Adam Kobieracki: (ur. w 1957 r.), jest dyplomata i ekspertem do spraw kontroli zbrojeń i międzynarodowego bezpieczeństwa. Studiował dziennikarstwo na Uniwersytecie Warszawskim, a następnie uzyskał doktorat w moskiewskim Państwowym Instytucie Stosunków Międzynarodowych. March Od 1982 r. jest dyplomata w polskim Ministerstwie Spraw Zagranicznych. W czasie swej kariery dyplomatycznej pełnił wiele funkcji w polskich przedstawicielstwach przy ONZ w Waszyngtonie i Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w Wiedniu. W latach 1997-2000 był ambasadorem Polski przy OBWE. Negocjował m.in. układ o ograniczeniu sił konwencjonalnych w Europie (CFE). To właśnie za jego ambadorskiej kadencji (w 1998 r.) Polska przewodniczyła OBWE. Od 2001 r. był dyrektorem departamentu polityki bezpieczeństwa MSZ, w l. 2003-2007 Zastępcą Sekretarza Generalnego NATO. Współautor, m.in. „Między równowagą sił a bezpieczeństwem kooperatywnym w Europie (adaptacja reżimu CFE do nowego środowiska międzynarodowego)” (Z. Lachowski i J.M. Nowak) oraz „Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000”, (red. R. Kuźniar, Warszawa 2001).





Stanisław Koziej: generał brygady w stanie spoczynku. Analityk wojskowy i wykładowca bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego. Był wiceminister obrony narodowej. W latach dziewięćdziesiątych organizator i koordynator narodowego strategicznego planowania obronnego. Jest autorem ponad 700 publikacji z dziedziny bezpieczeństwa, obronności i sztuki wojennej. Najnowsze książki: *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku* (2006), *Bezpieczeństwo w stosunkach transatlantyckich – współautor* (2008).







WYSTĄPIENIA (tezy do dyskusji)

VII







Mikołaj Dowgielewicz

Polska w Unii Europejskiej – bilans zysków i strat

Efekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej dotyczą bardzo wielu aspektów życia Polaków, stąd też zasadnie jest rozpatrywać je na 3 płaszczyznach: gospodarczej, społecznej i politycznej.

Płaszczyzna gospodarcza

- Członkostwo Polski w UE przyczyniło się do przyspieszenia wzrostu gospodarczego. Zmniejszyła się luka rozwojowa - PKB Polski wzrósł z 43% średniej UE-15 w 2003 r. do niemal 51% w 2008 r. W tym czasie polski PKB (liczone w euro) wzrósł o ponad 38%. Tak szybki rozwój krajowej gospodarki nie byłby możliwy, gdyby Polska pozostawała poza strukturami UE.
- Po pięciu latach członkostwa Polska odnotowała dodatnie saldo przepływów finansowych z UE. W okresie od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2008 r. transfery z UE wyniosły 26,5 mld euro, a polskie wpłaty do budżetu UE miały wartość 12,5 mld euro. Transfery z budżetu UE były ważnym czynnikiem wpływającym na wzrost gospodarczy Polski w latach 2004–2009, a także będą wpływać na perspektywy tego wzrostu w przyszłości.
- Na skutek włączenia do rynku wewnętrznego UE zwiększyły się obroty handlowe - od akcesji obroty rosły przeciętnie blisko 19% rocznie. Od wejścia do UE saldo wymiany handlowej zaczęło się pogarszać (z -11,8 mld euro w 2004 r. do -25 mld euro w 2008 r.), m.in. w wyniku poprawy sytuacji materialnej Polaków. Jednocześnie, dzięki napływowi BIZ nieznacznie zaczęła poprawiać się struktura handlowa w zakresie dóbr wysoko przetworzonych. Coraz bardziej znaczącymi partnerami handlowymi stawały się nowe państwa członkowskie, a także kraje rozwijające się.

VII





- Akcesja miała wpływ na zwiększenie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, zarówno z innych państw członkowskich UE, jaki i z krajów trzecich. Polska zyskała na atrakcyjności inwestycyjnej. Nastąpił wzrost wiarygodności oraz stabilności otoczenia makroekonomicznego i prawnego w Polsce. Łączna wartość inwestycji zagranicznych, jakie napłynęły do Polski w okresie 2004-2008 wyniosła ok. 62 mld euro. Wśród BIZ napływających do Polski znalazły się najbardziej wartościowe projekty, takie jak centra naukowo-badawcze czy centra usług. Ponadto coraz więcej zagranicznych firm podejmowało decyzje o reinwestowaniu w Polsce zysków ze swojej działalności. Zwiększenie inwestycji oddziaływało na wzrost gospodarczy i proces modernizacji krajowej gospodarki.
- W okresie obecnego kryzysu finansowego i gospodarczego członkostwo w UE jest amortyzatorem zabezpieczającym przed wstrząsami w światowej gospodarce. Polska, będąc częścią rynku wewnętrznego UE, jest w dużym stopniu chroniona przed tendencjami protekcyjnymi pojawiającymi się na świecie w związku z kryzysem. Rolę ochronną pełnią również środki z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności UE i Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), które w istotny sposób będą wspierać wzrost gospodarczy w przyszłości.
- W związku z kryzysem Polska może liczyć na pozostałe państwa członkowskie oraz wsparcie europejskich instytucji finansowych. Obecnie nie ma konieczności wykorzystania tego rodzaju pomocy, a także nie ma przesłanek, że taka potrzeba zaistnieje w przyszłości. Jednakże sama świadomość, że takie możliwości są dostępne jest dodatkową polisą ubezpieczeniową. Przykładem solidarnego działania państw członkowskich jest decyzja podjęta na szczycie Rady Europejskiej w marcu 2009 r. i zatwierdzona przez Radę ECOFIN w maju 2009 r. o podwojeniu - do 50 mld euro - funduszu wsparcia bilansów płatniczych dla państw spoza strefy euro.
- Akcesja do UE przyczyniła się do wzrostu wiarygodności Polski. Pojawiły się też niespotykane wcześniej szanse na zdynamizowanie procesów inwestycyjnych i handlowych. Wszystko to, wraz z solidnymi fundamentami gospodarki i rozsądną krajową polityką





ekonomiczną sprawiło, że jesteśmy dzisiaj lepiej przygotowani na stawianie czoła zjawiskom kryzysowym, a pogorszenie wskaźników makroekonomicznych następuje na relatywnie mniejszą skalę niż w innych państwach. O stabilności polskiej sytuacji ekonomicznej świadczy przyznanie Polsce przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy elastycznej linii kredytowej (Flexible Credit Line, FCL) - mechanizmu przeznaczonego dla państw o stabilnych fundamentach gospodarczych i finansowych oraz mogących wykazać się skuteczną polityką ekonomiczną.

- W okresie pierwszych pięciu lat członkostwa w UE Polska nie przystąpiła jednak do strefy euro. W związku z tym nie może czerpać potencjalnych korzyści, takich jak: redukcja ryzyka kursowego, wzmocnienie wiarygodności kraju, czy zwiększenie możliwości wykorzystania rynku wewnętrznego. Dlatego też w październiku 2008 r. rząd podjął wzmożone działania w celu możliwie jak najszybszego przystąpienia do strefy euro. Mapa drogowa wprowadzenia euro w Polsce zakłada przyjęcie wspólnej waluty 1 stycznia 2012 r.
- Wejście Polski do UE zdynamizowało zmiany na wsi. Służyły temu instrumenty wspólnej polityki rolnej, które wpłynęły na dochodowość produkcji rolniczej i poprawiły sytuację finansową rolników. Przeciętny dochód osoby zatrudnionej w rolnictwie w Polsce był w 2008 r. wyższy o 90% w stosunku do poziomu osiąganego w 2000 r. Polityka rozwoju obszarów wiejskich przyspieszyła proces modernizacji sektora rolnego oraz dywersyfikacji źródeł dochodu na wsi. Nakłady na inwestycje w rolnictwie wzrosły o 1,5 mld złotych w latach 2004-2007. Przytoczone wyniki dowodzą, iż polski rolnik jest jednym z największych beneficjentów wejścia do Unii.
- Obawy o wykup ziemi przez cudzoziemców, tak powszechne przed akcesją, nie ziściły się. Zainteresowanie zarówno zakupem ziemi rolnej i leśnej, jak i tzw. drugimi domami nie wzrosło w sposób znaczący. Liczba wydawanych zezwoleń na nabycie nieruchomości rolnych i leśnych utrzymuje się na stabilnym poziomie (ponad 230 rocznie).
- Po akcesji miał miejsce dynamiczny rozwój rynku usług lotni-





3 Czerwca 2009 r.

czych, w tym przewozów niskokosztowych. Odnotowano znaczący wzrost liczby pasażerów obsługiwanych w portach lotniczych z 9 mln w 2004 r. do 20 mln w 2008 r. Nastąpiło zwiększenie oferty przewozowej, zróżnicowanie się cen biletów lotniczych i rozwój regionalnych portów lotniczych. Z pewnością duży wpływ na rozwój przewoźników niskokosztowych wywarły migracje Polaków do Wielkiej Brytanii i Irlandii.

Płaszczyzna społeczna

- Na skutek akcesji Polski do UE oraz ożywienia gospodarczego, poprawie uległa sytuacja na rynku pracy. Nastąpił wzrost zatrudnienia oraz spadek bezrobocia. W wyniku światowego kryzysu gospodarczego, począwszy od 2009 r. liczba osób pracujących w Polsce w kolejnych kilkunastu miesiącach przestała się zwiększać, niemniej, w pierwszej połowie 2007 r. pracowało przeciętnie o 9% osób więcej w stosunku do roku 2002 r.
- W okresie 2004-2008 nastąpił bezprecedensowy wzrost skali mobilności Polaków – szacowana przez Główny Urząd Statystyczny liczba migrantów wzrosła w tym czasie z około 1 mln osób do 2,3 mln. Najwięcej Polaków podjęło pracę w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Irlandii, Holandii i Włoszech. W 2007 r. fala emigracyjna zaczęła się stabilizować na poziomie 320 tys. osób rocznie, natomiast w latach 2008-2009 osłabła. W przypadku Irlandii i Wielkiej Brytanii zaobserwowano nawet zjawisko powrotów.
- Nie należy jednak zapominać o negatywnych aspektach procesów migracyjnych. Należą do nich braki na krajowym rynku pracy wśród zawodów wyspecjalizowanych czy zjawisko zwane euro-sieroctwem.
- Młodzież, studenci, nauczyciele i kadra naukowo-badawcza w coraz większym stopniu korzystają ze wspólnotowych programów edukacyjnych. W roku akademickim 2006/2007 na zagraniczne uczelnie w ramach programu Erasmus wyjechało 11,2 tys. osób, o połowę więcej, niż w roku 2003/2004.
- Polska przystąpiła do strefy Schengen 21 grudnia 2007 r. Oznacza to, iż zniesiono kontrolę na lądowych granicach wewnętrznych UE między Polską a innymi państwami członkowskimi UE.





Konsekwencje ekonomiczne okazały się najbardziej widoczne w handlu, turystyce i transporcie. Otwarcie granic stanowi jedną z najczęściej podkreślanych korzyści, związanych z akcesją do UE – blisko 85% ankietowanych dobrze oceniło skutki tego wydarzenia. Dodatkowo, dzięki przystąpieniu do Schengen zwiększyła się skuteczność polskich organów ścigania w walce z przestępczością, a dokumenty tożsamości zostały lepiej zabezpieczone przed fałszowaniem. Polska uzyskała też dostęp do unijnych baz teleinformatycznych (np. Europol, SIS).

- Wysoki poziom akceptacji społecznej dla Unii w Polsce (wg CBOS w kwietniu 2009 r. wynosił 85%) jest wynikiem systematycznego, stopniowego i sukcesywnego wzrostu poparcia oraz coraz większej świadomości uzyskiwanych korzyści.
- Jak wynika z międzynarodowych badań (Eurobarometer, luty 2009), Polacy znacznie częściej niż przeciętny Europejczyk dostrzegają dobrodziejstwa płynące z rozszerzenia UE. Najczęściej wskazywane korzyści dotyczą swobody podróżowania w granicach Unii (94% opinii), wzrostu i modernizacji gospodarek w Europie Środkowo-Wschodniej na skutek akcesji (78%), dyfuzji wartości demokratycznych oraz tych, związanych z ochroną praw człowieka (77%), wzrostu roli Unii Europejskiej w światowej polityce (77%), czy też zapewnienia bezpieczeństwa i stabilizacji w Europie (71%).
- Ponadto, badania krajowe dowodzą, iż percepcja korzyści jest zmienna w czasie. Od momentu akcesji najbardziej (o 33 punkty procentowe) wzrósł odsetek osób dostrzegających korzystny wpływ członkostwa na wysokość wynagrodzeń i płace pracowników, na ilość miejsc pracy i szanse jej znalezienia (o 21 punktów procentowych) oraz na sytuację małych i średnich przedsiębiorstw (o 25 punktów procentowych).
- W ujęciu grup społeczno-zawodowych najwięcej korzyści dostrzegają: kadra kierownicza, inteligencja (79%), pracownicy umysłowi niższego szczebla (78%), natomiast spośród osób biernych zawodowo — uczniowie i studenci (80%).
- Jednakże nie wszyscy Polacy odczuli efekty integracji europejskiej w jednakowym – pozytywnym – stopniu. Przykładowo: ren-





cistom, emerytom oraz osobom z niskim wykształceniem relatywnie trudniej jest czerpać z możliwości, jakie daje akcesja do UE.

Płaszczyzna polityczna

- Sprawna adaptacja do funkcjonowania w UE oraz wykorzystanie możliwości wpływania na proces reformowania UE stanowiły główne priorytety polityki Polski w UE. Polska brała aktywny udział w pracach prowadzonych na forum UE, w tym w najważniejszych debatach w latach 2004–2009: finansowej, traktatowej oraz klimatyczno-energetycznej, jak też dotyczących poszczególnych polityk.
- Polska aktywnie włączyła się w kształtowanie polityki UE wobec Ukrainy, starając się rozwijać dialog polityczny (m. in. w trakcie Pomarańczowej Rewolucji w 2004 r.) oraz dotyczący współpracy gospodarczej. Dzięki zabiegom i wysiłkom podejmowanym przez Polskę, cała Unia zwróciła się w kierunku wschodnich sąsiadów. Polska natomiast, poprzez fakt członkostwa w UE, stała się dla nich jeszcze bardziej atrakcyjnym partnerem.
- Jedną z najcenniejszych inicjatyw jest z pewnością Partnerstwo Wschodnie, zainicjowane wspólnie ze Szwecją. Projekt ten adresowany jest do sześciu państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. W marcu 2009 r. Rada Europejska zdecydowała się przeznaczyć na realizację Partnerstwa 600 mln euro z budżetu UE.
- Polska potwierdziła swoją silną pozycję podczas negocjacji ws. europejskiego planu naprawy gospodarczej (Recovery Plan). W jego ramach, po odjęciu polskiej składki, Polska otrzyma ponad 300 mln euro na realizację dużych inwestycji energetycznych, co stanowi najlepszy wynik spośród wszystkich państw członkowskich. Ważne jest jednak to, że dokonany został bardzo ważny krok na rzecz budowy bezpieczeństwa energetycznego UE w praktyce.
- Czynnikiem wzmacniającym pozycję Polski było także ulokowanie w Warszawie siedziby Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich UE (Frontex).
- Niestety, po pięciu latach od akcesji wciąż nie udało się Polsce wy-





korzystać puli stanowisk w instytucjach UE, zwłaszcza na szczeblu średnim i wyższym. Według stanu na początek 2009 r. w Komisji Europejskiej zatrudnienie znalazło 1180 obywateli Polski. Oznacza to, że stopień wykorzystania puli stanowisk przyznanych Polsce do 2010 r. wyniósł 75,1%.

- Istotnym wyzwaniem w procesie członkostwa pozostaje kwestia tempa wdrażania przepisów prawa wspólnotowego do krajowego porządku prawnego. W lutym 2009 r. Polska zajmowała 26. miejsce w UE pod względem transpozycji dyrektyw rynku wewnętrznego, co stanowi niezadowalający wynik.







Janusz Reiter

Stosunki Polski z Niemcami i USA – stan i perspektywy

Stosunki z Niemcami i Stanami Zjednoczonymi wyrażają dwie najważniejsze orientacje polskiej polityki zagranicznej: europejska i atlantycka. Ich umiejętne godzenie jest nie tylko możliwe i potrzebne, ale bezwzględnie konieczne. Ten cel jest zasadniczo zgodny ze strategią zarówno Niemiec, jak i USA, chociaż oczywiście praktyka polityczna nie jest wolna od sprzeczności i napięć.

20 lat temu głównym celem polskiej polityki było nadanie zmianom w Europie takiego kierunku, który sprzyjałby trwałej niepodległości i bezpieczeństwu Polski. Chodziło przede wszystkim o to, aby zjednoczenie Niemiec nie tylko nie doprowadziło do powrotu kwestii niemieckiej w polityce europejskiej, ale pozwoliło przekształcić Europę w sposób zgodny z interesami i aspiracjami Polski i innych narodów, które dotychczas były wyłączone z udziału we wspólnocie europejskiej i atlantyckiej. W tej zasadniczej sprawie udało się osiągnąć porozumienie zarówno z Niemcami, jak i Stanami Zjednoczonymi. Bez tego porozumienia nie powiodłoby się włączenie Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej. Te dwa kraje były najbardziej, wśród liczących się mocarstw zachodnich, zainteresowane taką przebudową systemu europejskiego, która podtrzymując główne zasady powojennych wspólnot zachodnich, otwierała je dla Polski i innych krajów Europy Środkowowschodniej. W przebudowie polskiej geopolityki Niemcy i USA miały kluczowe znaczenie. W tym sensie bilans stosunków z nimi w ostatnich dwudziestu latach można uznać za bezwzględnie pozytywny.

W interesie Polski leży również dzisiaj utrzymanie zasadniczego konsensusu europejskiego i atlantyckiego. Chodzi o utrzymanie spistości wspólnoty euroatlantyckiej, co oznacza m. in. zachowanie ame-

VII





rykańskiej obecności w Europie. Jest to dziś zadanie w pewnym sensie trudniejsze. W polityce amerykańskiej Europa nie jest już oczywistym priorytetem. W Europie potrzeba strategicznego związku z Ameryką też nie jest oczywista. Nawet polskiej opinii publicznej nie jest ona już tak powszechnie rozumiana, jak kiedyś.

Pomimo wielu różnic Polska i Niemcy mają wspólny interes w zachowaniu silnych związków Europy z USA. Nie można jednak wykluczyć, że polityka niemiecka będzie stopniowo odchodziła od tradycyjnej orientacji atlantyckiej, lokując swe interesy bardziej jednostronnie w Europie. Taka ewolucja polityki niemieckiej nie jest ani oczywista, ani nieunikniona. Co najważniejsze, Polska ma pewne możliwości wywierania wpływu na wybory dokonywane przez Niemcy. Utrzymanie Niemiec w głównym nurcie transatlantyckim powinno być jednym z priorytetów polskiej polityki wobec tego kraju. Z drugiej strony współpraca polsko-niemiecka może się przyczynić do utrzymania zaangażowania Stanów Zjednoczonych w Europie. Ameryka jest zainteresowana Europą zjednoczoną na tyle, żeby była zdolna do efektywnego działania w polityce światowej, ale nie zjednoczona w taki sposób, który uczyniłby z niej rywala USA. W tej sprawie interesy Polski i Niemiec są w znacznym stopniu zbieżne.

Testem zdolności obu krajów do współpracy są stosunki z Rosją. Jej postrzeganie przez Polaków i Niemców jest odmienne ze względów historycznych, emocjonalnych, a także geograficznych. Teoria o strukturalnym konflikcie pomiędzy Polską a Niemcami w sprawie Rosji jest jednak nieuprawniona. Obie strony mają trudności ze wzajemnym zrozumieniem się. Niemcy nie dostrzegają, że ich myślenie o Rosji bywa życzeniowe i nie uwzględnia problemu polegającego na tym, że Rosja jest gotowa się włączyć do współpracy europejskiej, ale na warunkach innych niż te, które zostały zdefiniowane przez Europejczyków w minionych dziesięcioleciach. Może to oznaczać silną renacjonalizację polityki krajów europejskich, ponieważ taki model jest wyraźnie preferowany przez Rosję. Z drugiej strony Polska wydaje się zupełnie obojętna na problem pozostawienia Rosji na marginesie polityki europejskiej z takim skutkiem, że może ona być skłonna do tworzenia osi państw odrzuconych i sfrustrowanych, np. wspólnie z Iranem, a może także Turcją. Taki obrót rzeczy byłby dla całej Europy, w tym Polski, niezwy-





kle niebezpieczny.

Polską politykę czeka zdefiniowanie agendy stosunków ze Stanami Zjednoczonymi. Dotychczasowa wyczerpała się. Jeśli to zadanie nie zostanie wykonane wkrótce, grozi nam marginalizacja w polityce amerykańskiej. Po pierwsze, Europa nie jest już bezwzględnym priorytetem w polityce USA. Po drugie, Waszyngton ma dziś znacznie większy niż kiedyś wybór partnerów w Europie. Ocena ich ważności jest zależna głównie od tego, co są oni w stanie zaoferować Ameryce w tych miejscach, w których dostrzega ona dziś największe zagrożenia i wyzwania dla swych interesów. W gronie tych chętnych do współpracy jest m.in. znowu Francja, która przez dobre stosunki z USA próbuje poszerzyć swoje pole gry w polityce światowej.

Tradycyjny polski proamerykanizm nie jest argumentem liczącym się w kalkulacjach Ameryki, zwłaszcza że ulega on bardzo szybkiej erozji. Współpraca ze Stanami Zjednoczonymi będzie coraz częściej wymagała odwagi płynięcia pod prąd nastrojów opinii publicznej, tak jak to jest już od pewnego czasu w krajach zachodniej Europy.

Umiejętność współdziałania z krajami europejskimi, zwłaszcza Niemcami, może być atutem zwiększającym atrakcyjność Polski dla Waszyngtonu. Z drugiej, strony współpraca Warszawy i Berlina może się przyczynić do umocnienia europejskiej orientacji w polityce amerykańskiej. Trzeba się bowiem liczyć z tym, że nowe pokolenia elit amerykańskich mogą wykazywać skłonność do zmniejszania obecności USA w Europie, na kontynencie, który odnosi się do Ameryki z niechęcią, a co najgorsze, ma jej niewiele do zaoferowania.







Adam Kobieracki

Ewolucja struktur bezpieczeństwa z punktu widzenia interesów Polski (NATO, OBWE, UE/ESDP, reżim CFE)

1. Struktury bezpieczeństwa europejskiego stanęły 20 lat temu przed pilną potrzebą szybkiej adaptacji do nowych realiów strategicznych i politycznych. Nie były do tego przygotowane. Przypomnijmy: na przełomie lat 80-tych i 90-tych ub. wieku mówienie o rozszerzeniu NATO na politycznych salonach traktowane było jak co najmniej „majaczenie”. Wielu dystygnowanych ekspertów wskazywało na OBWE jako zarodek nowego systemu kooperatywnego bezpieczeństwa europejskiego. Integracja europejska z jej filarem dotyczącym bezpieczeństwa i obrony (ESDP) była w powijkach. Traktat CFE (o ograniczeniu zbrojeń konwencjonalnych) był negocjowany jako międzyblokowy (NATO-UW), a wchodził w życie, gdy UW się rozpadł.

Taki był punkt wyjścia. Traktując pobieżnie historię ostatnich 20 lat spójrzmy na wyniki ewolucji tych struktur, co one dają Polsce i jakie stawiają przed nami dylematy, i wyzwania.

2. Na początek architektura bezpieczeństwa europejskiego jako całość. Nowym, istotnym aktorem jest UE z jej Wspólną Europejską Polityką Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP), nadal poszukująca roli godnej jej ambicji. NATO wykazało największe zdolności adaptacyjne. OBWE przeżywało wzloty i upadki, obecnie ma szansę odbić się od dna. Reżim kontroli zbrojeń konwencjonalnych jest w fazie zapoczątkowanego świadomości przez Rosję demontażu.

Po zakończeniu „zimnej wojny” nie powstał nowy, celowo zaprojektowany ogólnoeuropejski system bezpieczeństwa. Jak pisał prof. Rotfeld, to ciągle „międzyepoka”, którą nawet trudno trafnie nazwać. Istniejące wcześniej instytucje gorzej (OBWE), lub lepiej (NATO) przy-

VII





stosowały się do nowych warunków. Jednocześnie w nowym, dużo bardziej dynamicznym i nieprzewidywalnym środowisku bezpieczeństwa, rola i funkcje instytucji i organizacji międzynarodowych ulegają wyraźnym i głębokim zmianom. Nowe zagrożenie bezpieczeństwa (terroryzm, państwa słabe i upadłe, fundamentalizm religijny nawołujący do „świętych wojen”, rywalizacja o dostęp do surowców i nośników energii, ataki w cyberprzestrzeni, monopolizowanie dostaw ropy i gazu etc.) przeplatają się z tradycyjnymi (vide wojna rosyjsko-gruzińska). Taka sytuacja wymaga szybkich reakcji, często siłą rzeczy ignorujących sztywne podziały i ramy instytucjonalne.

Rzeczywiście w ciągu ostatnich 20 lat nie powstał nowy, spójny i sprawny mechanizm zapewniania bezpieczeństwa europejskiego, oparty na jego nowej, akceptowanej przez wszystkich architekturze, wprowadzającej wyraźną hierarchię instytucji i organizacji. Ale czy jest dziś potrzebny? Czy tzw. „inicjatywa Miedwiediewa”, dotycząca zawarcia prawnie wiążącego, pan-europejskiego traktatu bezpieczeństwa, ma szanse być skutecznym remedium na bolączki współczesnego środowiska bezpieczeństwa? Czy zamiast sformalizowanej, statycznej i – to ważne słowo – „hierarchicznej” struktury bezpieczeństwa nie potrzebujemy raczej jasnych reguł współdziałania różnych aktorów na scenie międzynarodowej, zgody co do wartości i zasad, elastycznego podziału zadań pozwalającego na wzajemne wspieranie się i wybór najlepszych środków działania w zależności od zagrożeń?

To trudne pytania. Jedno jest pewne: wystąpienie prezydenta Miedwiediewa z jego inicjatywą świadczy o niezadowoleniu Rosji z biegu wydarzeń, swoistym poczuciu wykluczenia z „kręgu wtajemniczonych” w obecnym systemie bezpieczeństwa. Innymi słowy, świadczy o tym, że Moskwa chciałaby znowu grać pierwsze skrzypce w europejskiej orkiestrze symfonicznej, nawet jeśli dyrygentem nie będzie już zimnowojenny strach (choć wtedy były dwie orkiestry...), a nie występować w wielu różnych, bardziej kameralnych zespołach.

3. NATO po długich wahaniach i trudnych dyskusjach w latach 90-tych zaczęło się rozszerzać i rozpoczęło proces głębokiej transformacji politycznej i wojskowej. Nadal jego fundamentalną rolą jest wspólna obrona na mocy Art. V Traktatu Waszyngtońskiego. Kolejne eta-





py poszerzania Sojuszu nie czynią tego zadania łatwiejszym. Jednocześnie NATO angażuje się w misje stabilizacyjne i operacje antykryzysowe w różnych rejonach świata. Głównym zadaniem we właśnie rozpoczynających się pracach nad nową koncepcją strategiczną Sojuszu jest zapewnienie równowagi między tymi dwoma płaszczyznami działań (wspólna obrona oraz stabilizacja) i określenie właściwego dla nich instrumentarium.

NATO faktycznie poszerzyło strefę stabilności w Europie i ugruntowało swoją pozycję sprawnej organizacji wojskowej, niezależnie od dzisiejszych kłopotów w Afganistanie, których przewyciężenie wymaga współdziałania cywilno-wojskowego z udziałem wielu podmiotów. Notabene: nowa koncepcja strategiczna powinna wreszcie przesądzić, jakiego rodzaju misji/operacji stabilizacyjnych (poza Art. V) będzie podejmował się Sojusz, bo dotychczas robił „bez ładu i składu” wszystko po trochu – prawdziwe działania zbrojne w Afganistanie, operacja pokojowe w Kosowie, misja szkoleniowa w Iraku, doradztwo dla Unii Afrykańskiej i pomoc logistyczna w Darfurze, operacja morska na Morzu Śródziemnym, a teraz także u wybrzeży Somalii, pomoc humanitarna po trzęsieniu ziemi w Pakistanie etc. To był efekt trochę gorączkowego poszukiwania nowej tożsamości i procesu „uwiarygadniania” Sojuszu w nowych realiach. Czas jednak wyciągnąć wnioski i przestać jeździć do każdego pożaru na kuli ziemskiej.

W międzyczasie rozwiały się niekoniecznie uzasadnione nadzieje w NATO na łatwe i szybkie znalezienie modus vivendi z Rosją. Ten proces potrwa dłużej, bo wymaga zmian w mentalności polityków, a przede wszystkim odejścia od myślenia o bezpieczeństwie w kategoriach „mój zysk – twoja strata” i umacniania bezpieczeństwa jednych kosztem innych.

Istotną częścią ewolucji Sojuszu jest też powstawanie różnych kręgów partnerów, czyli państw współpracujących z NATO.

Najważniejsze dziś pytania dla Polski jako członka Sojuszu są następujące: czy NATO najlepiej będzie nas bronić przed potencjalnymi zagrożeniami ze Wschodu rozwijając coraz bliższą, a także wymagającą czasem zbyt daleko idących kompromisów, współpracę z tymże Wschodem (czytaj Rosją), czy też tej współpracy powinna towarzyszyć gotowość i zdolność do obrony, choćby „na wszelki wypadek”? Czy Sojusz





udźwignie ciężar równoczesnych i równoległych zadań w sferze wspólnej obrony oraz selektywnej stabilizacji w skali globalnej? Czy nowe zagrożenia bezpieczeństwa nie przesłonią faktu, że te „stare” nie odeszły jeszcze do lamusa historii? I pytanie fundamentalne: czy uda się wreszcie ułożyć efektywną, instytucjonalną współpracę między NATO a UE, która z pożytkiem dla wszystkich zastąpiłaby obecną, dziwną niemoc, skutkującą niepotrzebną rywalizacją, marnotrawieniem środków i zamieszaniem?

4. OBWE po 20 latach znowu staje przed szansą. To ta instytucja zrobiła pierwszy wyłom w zimnowojennych murach, to ona przyczyniła się do ustabilizowania sytuacji na obszarze post-radzieckim i na Bałkanach w latach 90-tych. To ona wyspecjalizowała się w zapobieganiu konfliktom i misjach w terenie, choć miała oczywiście i sukcesy, i porażki. Jej dzisiejsza szansa to znowu aktualna potrzeba zapanowania nad tzw. „zamrożonymi konfliktami” (Naddniestrze, Górski Karabach), aby nie dopuścić do rozwiązań siłowych, tak jak to miało miejsce w przypadku Osetii i Abchazji. To także konieczność ratowania reżimu CFE, który funkcjonuje w ramach OBWE. To wreszcie, trochę paradoksalnie, inicjatywa Miedwiediewa. Sam fakt rozpoczęcia dyskusji o niej w OBWE, swoistego europejskiego dialogu bezpieczeństwa, może sprzyjać renesansowi roli i znaczenia Organizacji. Jej siłą jest szerokie członkostwo (Europa, USA, Kanada), słabością zaś bywa łatwość blokowania podejmowanych w drodze konsensu decyzji, gdy dotyczą one spraw trudnych lub delikatnych dla jakiegoś państwa. Ta słabość może być też atutem – postanowień wspólnie uzgodnionych przez wszystkich łatwiej przestrzegać niż tych narzuconych przez większość (o ile uda się je uzgodnić...).

Dla Polski OBWE była w przeszłości pomocna i użyteczna. Pytanie brzmi, czy wspomniany europejski dialog bezpieczeństwa nie ugrzęźnie w jałowych sporach proceduralnych lub nie stanie się areną wzajemnych politycznych oskarżeń. Z punktu widzenia interesów nie tylko naszych, ale i całej Europy w jej euroatlantyckim wymiarze OBWE powinna znowu pełnić funkcje lidera w tzw. „miękkich” aspektach bezpieczeństwa (zasady i standardy międzynarodowe, prawa człowieka) oraz w fundamentalnej dziś kwestii (od-) budowy zaufania między pań-





stwami.

5. UE jest najmłodszą organizacją w tym gronie. W moim wystąpieniu świadomie pomijam wszystkie inne – poza ESDP – aspekty i mechanizmy integracji europejskiej. Z perspektywy polityki bezpieczeństwa najważniejsza jest właśnie ESDP. Początkowo, na przełomie wieków, przez wielu była traktowana podejrzliwie, jako potencjalna alternatywa i konkurencja dla NATO. Teoretycznie nadal mogłaby nią być, ale jej praktyczny rozwój idzie jednak w innym kierunku: poszerzania możliwości wspólnego europejskiego działania w sferze bezpieczeństwa i obrony, zwłaszcza poprzez podejmowanie cywilnych i wojskowych misji stabilizacyjnych. W zależności od woli politycznej państw, ten kierunek może być wprowadzić konkurencją, ale może też być przede wszystkim harmonijnym uzupełnieniem działań NATO, a także wspierać je. Niebezpieczeństwo jest jedno, już wspomniane wcześniej: brak instytucjonalnych mechanizmów współpracy między Sojuszem a Unią (ESDP).

ESDP ciągle się rozwija, wciąż planowane wojskowe i cywilne zdolności działania widać bardziej na papierze niż w rzeczywistości, udoskonalenia wymaga proces cywilno-wojskowego planowania misji etc. A jednak się kręci...

Oddzielnej i rzetelnej analizy wymagałyby relacje między ESDP a tempem i zakresem integracji europejskiej.

Nie omijajmy też spraw trudnych: misje prowadzone w ramach ESDP, choć potrzebne i najczęściej skuteczne, cieszą się też mało zaszczytną opinią wielostronnych instrumentów działania wykorzystywanych przez największe państwa Unii we własnych, partykularnych celach (np. misje w Afryce). Oczywiście nie wszystkie. Skomplikowany i zbiurokratyzowany jest proces ich tworzenia. Nie przynoszą im też chwały misje „pozorne”, jak policyjna misja szkoleniowa w Afganistanie czy ta w Gruzji.

Istotnym wyzwaniem dla Polski jest nauczenie się, jak najlepiej wykorzystywać instrumenty ESDP dla dobra bezpieczeństwa europejskiego i w najlepiej pojętym interesie naszym i wspólnym. Przykładowe, istotne pytanie w świetle dzisiejszych potrzeb brzmi: jak najlepiej UE/ESDP mogłaby pomóc ustabilizować Afganistan, wspierając w tym





dziele NATO, ONZ, USA, całą społeczność międzynarodową.

6. I wreszcie kilka słów o Traktacie CFE i całym reżimie zbrojeń konwencjonalnych w Europie. Spełnił on bardzo ważną, stabilizacyjną rolę w sferze wojskowych aspektów bezpieczeństwa w okresie tuż po zakończeniu „zimnej wojny”. Mimo, iż negocjowany był jako porozumienie międzyblokowe, udało się w latach 90-tych przestawić go na inne tory i zobowiązania grup państw przełożyć na zobowiązania narodowe. To ten reżim był drogowskazem przy podziale spuścizny wojskowej po UW, a także przy podziale radzieckiego potencjału wojskowego. Pełnił też rolę militarnego amortyzatora przy rozszerzeniu NATO. Najważniejsze: był – bo niestety już nie jest – bodaj najważniejszym instrumentem budowy zaufania, otwartości, przejrzystości i przewidywalności w sprawach wojskowych. W sumie bardzo dobrze spełnił swą rolę w latach 90-tych.

Zawirowania polityczne towarzyszące niezakończonemu procesowi ratyfikacji zmodyfikowanego (zaadoptowanego) traktatu oraz przeświadczenie Rosji, iż krępuje on jej wojskowe możliwości działania stanowiąc zbytek sztywnym gorsetem, doprowadziły do tzw. zawieszenia stosowania go przez Moskwę. W praktyce oznacza to, że cały reżim CFE usycha na naszych oczach. Mniejsza już o narodowe pułapy na uzbrojenie konwencjonalne w Europie, bo te wynegocjowane w Traktacie są i tak wyższe niż rzeczywiste stany posiadania poszczególnych państw, o których decydują potrzeby i pieniądze. Tracimy jednak mechanizm budowy zaufania i przewidywalności w wojskowych aspektach bezpieczeństwa, wymuszający współpracę i utrudniający konfrontację.

Pytanie na przyszłość jest jedno, ale za to zasadnicze: czy i jak można uratować reżim CFE? Czy warto podjąć na nowo negocjacje? Czy spodziewane przyspieszenie w amerykańsko-rosyjskim dialogu rozbrojeniowym (post-START) pomoże odblokować rozmowy nt. europejskiej kontroli zbrojeń konwencjonalnych?

7. Reasumując, po 20 latach ewolucji struktur bezpieczeństwa europejskiego wciąż wiele jest niewiadomych i dużo pytań. Na szczęście są to dylematy zupełnie inne niż w 1989 r. Może nie łatwiejsze, ale jed-





nak inne. Polska należy wreszcie do tych euroatlantyckich instytucji, do których chce należeć. Czy czuje się w nich bezpieczna?

Odpowiedzialna troska o nasze bezpieczeństwo wymaga, abyśmy świadomie i aktywnie uczestniczyli w procesie kształtowania europejskiego środowiska bezpieczeństwa, na miarę naszych potrzeb i możliwości. Ewolucja struktur z tym związanych jest procesem dynamicznym i trudno przewidywalnym. W zasadzie z całkowitą pewnością można przewidzieć tylko jedno, to mianowicie, że ten proces będzie się toczył. Przy następnych okrągłych rocznicach na pewno będzie o czym dyskutować.







Stanisław Koziej

Polityka obronna a bezpieczeństwo Polski w latach 1989 – 2009: od ubezwłasnowolnienia do pełnej podmiotowości strategicznej

Wstęp

Do podstawowych atrybutów każdego państwa należy niewątpliwie jego własna, suwerenna polityka bezpieczeństwa, w tym obronna. Dlatego jednym z najważniejszych i najpilniejszych wyzwań dla Polski po 1989 roku stało się sformułowanie narodowej strategii i ukształtowanie stosownej do niej samodzielnej polityki bezpieczeństwa, w tym obronności.

W minionym dwudziestoleciu można wyróżnić dwie fazy działania państwa na tym polu: 1) lata dziewięćdziesiąte ubiegłego wieku – jako okres wybijania się na samodzielność strategiczną i budowania tej samodzielności po 40 latach strategicznego ubezwłasnowolnienia w ramach Układu Warszawskiego; 2) pierwszą dekadę XXI wieku – jako czas uzyskiwania pełnej podmiotowości strategicznej w sojuszniczych systemach bezpieczeństwa, zwłaszcza poprzez ugruntowywanie swojej pozycji w NATO i UE.

Głównym wyzwaniem w pierwszej fazie było zerwanie z mentalnością „operatora”, czyli wykonawcy zadań strategicznych przychodzących z zewnątrz i zainicjowanie renesansu pełnowymiarowej, kreatywnej narodowej kultury strategicznej, opartej na własnych interesach narodowych. Praktyka pokazała, że nie było to łatwe. Nawyki i zakorzenione procedury zmienialiśmy powoli, długo brakowało instytucji strategicznego myślenia, planowania i kierowania. W tych warunkach jednak udało się sformułować w 1992 roku w miarę nowoczesną i perspektywiczną strategię, której podstawowy cel – jakim było dołączenie do zachodnich struktur bezpieczeństwa – został osiągnięty w 1999 roku.

VII





W dekadzie lat dziewięćdziesiątych opracowana została i wdrożona procedura narodowego strategicznego planowania i programowania obronnego. Zgodnie z nią przyjęto odpowiadającą warunkom samodzielności strategicznej Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną oraz wynikające z niej Plan Obrony RP i Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych RP. W dokumentach tych określono scenariusze oraz warianty działania państwa w razie zaistnienia zewnętrznych zagrożeń polityczno-militarnych, a także nakreślono zasady budowy, utrzymywania i doskonalenia systemu obronności. Osiągnięcie celu strategicznego i wstąpienie do NATO oraz integracja problematyki obronności w jeden spójny system obronności państwa to niewątpliwie najważniejsze składowe dorobku strategicznego tego okresu.

Po wstąpieniu do NATO rozpoczęła się druga faza rozwoju naszej narodowej polityki obronnej. Jej główną treścią jest z jednej strony – transformacja własnego systemu bezpieczeństwa odpowiednio do ciągle zmieniających się warunków członkostwa w NATO i UE, a z drugiej – zdobywanie doświadczenia w strukturach sojuszniczych, w tym w aktywnym kształtowaniu ich stosownie do własnych narodowych interesów. Transformacja polega głównie na dostosowywaniu sił zbrojnych do standardów NATO oraz na włączaniu się w praktykę strategiczną i operacyjną zarówno NATO, jak i UE.

Razem z innymi członkami NATO w ostatniej dekadzie borykaliśmy się z wieloma nowymi wyzwaniami. Sojusz stopniowo zmieniał swój charakter z organizacji ściśle obronnej w szerszą organizację bezpieczeństwa. Podjęliśmy wspólnie z sojusznikami – z różnymi efektami – poważne wyzwania polityczno-operacyjne: interwencja zbrojna poza obszarem traktatowym na Bałkanach w 1999 roku, implementacja art. 5. po agresji terrorystycznej na USA 11.09.2001 roku, operacja w Afganistanie od 2003 roku, reakcja na wojnę rosyjsko-gruzińską w 2008 roku. W tej ostatniej sprawie, a także w stosunku do kryzysu gazowego na progu 2009 roku – niezbyt skutecznie reagowaliśmy także w ramach UE.

Wszystkie pozytywne i negatywne doświadczenia narodowe i sojusznicze z ostatniej dekady stanowią na dzisiaj istotny punkt wyjścia do określenia perspektywicznych kierunków kształtowania strategii i polityki bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności, na nadchodzące





lata. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć: 1) w wymiarze sojusznictwym - uwzględnianie interesu narodowego w ramach przygotowania nowej koncepcji strategicznej NATO i nowelizacji strategii bezpieczeństwa UE (zwłaszcza obrona kolektywna na podstawie art. 5., zdolność reagowania w trudnokonsensusowych sytuacjach kryzysowych, stanowisko wobec Rosji i rozszerzania NATO i UE na wschód, obrona przeciwrakietowa, nowa koncepcja operacji w Afganistanie, budowa „euroatlantyckiego tandemu bezpieczeństwa NATO-UE” poprzez ustanowienie systemowych zasad i procedur współdziałania obu tych organizacji w sferze bezpieczeństwa); 2) w wymiarze narodowym – uzyskanie pełnej podmiotowości w ramach NATO i UE oraz budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym zwłaszcza zintegrowanego podsystemu kierowania tym bezpieczeństwem.

I. Wybijanie się na samodzielność strategiczną (lata 1989 – 1999)

Lata dziewięćdziesiąte XX wieku były okresem radykalnych zmian ustrojowych w Polsce. Również bezpieczeństwo państwa doświadczyło rewolucyjnych przeobrażeń. Najkrócej można to określić jako przejście z Układu Warszawskiego do NATO. Pod tym skrótem myślowym kryje się ogrom zmian politycznych i strategicznych, koncepcyjnych i organizacyjnych.

Niemal przez cały okres przynależności do Układu Warszawskiego Polska nie posiadała własnej, narodowej strategii bezpieczeństwa, w tym obronności. Były to co najwyżej rozwiązania wykonawcze adoptujące postanowienia dokumentów doktrynalnych Sojuszu.

Szansa na zmiany pojawiła się dopiero w wyniku radzieckiej „pierestrójki” i przyjęcia nowej doktryny obronnej Układu Warszawskiego. Rozpoczęło się ożywienie w obszarze strategii, w tym także w strategii narodowej. Należało bowiem wypracować stanowisko Polski wobec nowych warunków. Pojawiła się szansa nowego uregulowania spraw strategicznych w ramach Układu Warszawskiego, wypracowania swojego miejsca i roli w drugim rzucie strategicznym obronnie zorientowanego Układu Warszawskiego.





3 Czerwca 2009 r.

Jednak dopiero wybory w 1989 roku przyniósłszy Polsce pełną polityczną niezależność, stworzyły możliwość rozpoczęcia samodzielnego decydowania o swoich losach. A to oznaczało konieczność posiadania własnej strategii postępowania we wszystkich sprawach. W tym także, a może przede wszystkim, w sprawach bezpieczeństwa i obronności. Rozpoczęły się zatem intensywne prace nad narodową koncepcją strategiczną – najpierw w ramach wciąż jeszcze istniejącego Układu Warszawskiego, potem już jako państwa w pełni samodzielnego pod względem obronnym.

1. Doktryna obronna RP z 1990 roku

Efektorem pospiesznych prac strategicznych na przełomie 1989 i 1990 roku była „Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej” przyjęta uchwałą Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 roku. Tempo zmian było jednak wówczas tak wielkie, że niemal w chwili przyjęcia była ona już nieaktualna. Mało tego – już w toku prac nad nią było widoczne, że przyjmuje się zbyt zachowawcze założenia, że nie uwzględnia się np. perspektywy nieuniknionego już wówczas rozpadu Układu Warszawskiego.

Doktryna ta była rezultatem swoistego odrobienia bardzo spóźnionej lekcji na temat strategii obronności państwa w ramach sojuszu. Spóźnionej, bo po pierwsze – Układ Warszawski w 1990 roku to już nie był sojusz, tylko grupa państw nazywających się członkami Układu Warszawskiego, ale nie uznających praktycznie jakichkolwiek reguł wspólnego działania, choć jednocześnie nie wiedzących, co z sobą zrobić w nowych warunkach. Po drugie – lekcji spóźnionej, bo nie było już szans na to, aby wdrożyć w praktyce przyjmowane rozwiązania. Słuszne w większości zapisy były zatem zapisami pustymi, nierealizowalnymi, odnoszącymi się do nie istniejącej rzeczywistości.

W dużej mierze było to także następstwem „starego stylu” pracy nad doktryną, przygotowywania jej wyłącznie w gronie ekspertów, bez szerszej publicznej dyskusji nad jej projektami.¹ Zauważ-

1 Ten błąd zresztą z upodobaniem powtarzany był także w przyszłości, włącznie z ostatnimi pracami nad strategiami bezpieczeństwa i obronności.





my od razu, że brak publicznej dyskusji w fazie przygotowywania projektu doktryny stał w jawnej sprzeczności z jedną z istotnych tez samej doktryny, a mianowicie ze stwierdzeniem, że w kształtowaniu obronności Polski obowiązuje zasada uspołecznienia polityki obronnej.

Mimo tych zastrzeżeń doktryna obronna z 1990 roku była pierwszym w powojennej historii Polski jawnym dokumentem określającym i deklarującym publicznie, wobec własnego narodu, sojuszników i społeczności międzynarodowej, podstawowe elementy narodowej strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej² i jednocześnie wytyczającym – jak to określała uchwała Komitetu Obrony Kraju - generalne kierunki polityki obronnej państwa, obowiązujące organy państwowe, podmioty gospodarcze, organizacje społeczne i zawodowe oraz każdego obywatela.

Ten kilkustronicowy dokument odnosił się bardzo ogólnie do podstawowych kwestii strategicznych w dziedzinie obronności. Stanowił oficjalną wykładnię oceny możliwego zagrożenia bezpieczeństwa Polski oraz określał działania niezbędne do zapobiegania i przeciwstawiania się temu zagrożeniu. Jako cel nadrzędny w stosunku do funkcji obronnej państwa deklarował zagwarantowanie najżywotniejszych interesów narodowych, wymieniając wśród nich – bezpieczeństwo, prawo do życia w pokoju, niepodległość i suwerenność państwa oraz całość i nienaruszalność jego terytorium.

Oceniając zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski przyjmowano jednoznacznie, że stanowi je międzykoalicyjny konflikt zbrojny w Europie, między NATO i Układem Warszawskim, mogący wywołać reperkusje w skali światowej. Widać więc wyraźnie, że już w swoim punkcie wyjścia, w ocenie wizji ewentualnego zagrożenia wojennego, polska doktryna obronna z 1990 roku była odzwierciedleniem warunków typowych dla schyłkowej fazy okresu

VII

2 Do tej pory funkcję tę pełniły tajne „Węzłowe założenia obronne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Ich ostatnia edycja przyjęta została w 1985 roku, a więc na dwa lata przed „doktrynalnym przewrotem” w Układzie Warszawskim. Zob. Uchwała Komitetu Obrony Kraju nr 03/85 z dnia 29 czerwca 1985 r. w sprawie „Węzłowych założeń obronnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”.





dwublokowej konfrontacji. Na dwa aspekty tej oceny warto zwrócić uwagę. Po pierwsze - w odróżnieniu od swych poprzedniczek („Węzłowych założeń obronnych”) nie wskazuje się tutaj jednoznacznie na NATO jako agresora, konstatując jedynie istnienie obiektywnych źródeł ryzyka konfliktu zbrojnego, wynikających z utrzymującego się wciąż braku zaufania między dwoma blokami, w połączeniu z nagromadzeniem olbrzymich potencjałów militarnych na ich styku, w tym potencjałów jądrowych. Na szczególnie uwagę zasługuje jednak inny element, a mianowicie skromnie wtrącona fraza mówiąca o tym, że Polska mogłaby być wciążgnięta w wojnę „nawet niezależnie od jej woli”. Jest to stwierdzenie, które jeszcze rok wcześniej nie mogłoby w żadnym wypadku znaleźć się w dokumencie państwowym. Świadczy ono bowiem, że Polska bynajmniej nie w każdej sytuacji byłaby gotowa niejako automatycznie uczestniczyć w wojnie u boku swego „Wielkiego Brata”, że bierze pod uwagę, iż nie w każdej wojnie interesy Układu Warszawskiego (czytaj – Związku Radzieckiego) musiałyby być tożsame z interesami Polski. Taki zapis sygnalizował wyraźnie, że mamy już swoją wolę państwową i że dajemy to do zrozumienia naszym formalnym sojusznikom, zwłaszcza Związkowi Radzieckiemu.

Koncepcja strategiczna zawarta w doktrynie obronnej z 1990 roku była zatem połączeniem „starego” z „nowym”, była typową koncepcją okresu przejściowego, a nawet wręcz krótkotrwałej chwili przejściowej. Łączyła w sobie oceny i rozwiązania z mijających czasów Układu Warszawskiego z ideami nadchodzącej nowej ery. Znalazło to swe odzwierciedlenie także w podejściu do oceny sytuacji międzynarodowej, gdzie tradycyjnie już zaakcentowany został problem naszej granicy zachodniej oraz podkreślone znaczenie dwu- i wielostronnych sojuszy oraz przynależności Polski do Układu Warszawskiego. Podkreślenie to jednak nie miało charakteru bezwzględnego i bezalternatywnego – jak to bywało do tej pory. Zabrakło jednak w tym miejscu chyba odwagi politycznej, aby wskazać na alternatywne rozwiązania w razie innych wariantów rozwoju sytuacji, w tym rozpadu Układu Warszawskiego. Mówię o odwadze politycznej, a nie o wyobraźni, jako że stosow-





ne analizy i oceny na ten temat już wówczas pojawiały się nie tylko w wąskich gronach ekspertów, ale także publicznie.³

Jednocześnie Polska opowiedziała się za wizją systemu bezpieczeństwa bez przeciwstawnych sojuszy, za zbudowaniem niekonfrontacyjnego modelu zbiorowego bezpieczeństwa w Europie. Wyrazem tego było m.in. podniesienie do rangi doktrynalnej problemu przekształcania doktryn wojennych w doktryny o charakterze ściśle obronnym.⁴

Zgodnie z wypracowanymi w poprzednich latach zasadami i ustaleniami, zawartymi wcześniej w „Węzłowych założeniach obronnych PRL”, doktryna mówiła o utrzymywaniu systemu obronnego państwa, przygotowanego do przeciwstawienia się ewentualnej agresji zbrojnej. Warto podkreślić, że systemowe podejście do organizacji obronności było jednym z istotniejszych polskich osiągnięć na tle rozwiązań istniejących w innych krajach. Podejście to miało swoje odzwierciedlenie już w podstawowym akcie prawnym z dziedziny obronności, a mianowicie w „Ustawie o powszechnym obowiązku obrony”.⁵ Ustawa ta całościowo i w jednym miejscu regulowała wszystkie podstawowe sprawy obronności państwa, była swego rodzaju „konstytucją obronności”.⁶

Podstawowa wytyczną dotyczącą utrzymywania sił zbrojnych w czasie pokoju było ich zróżnicowane dostosowanie do za-

3 Zob. np.: Co wynika z naszej doktryny? „Żołnierz Wolności” z 14 marca 1990 r. S. Koziej: Wstępne studium o obronności Polski u progu XXI wieku. Akademia Sztabu Generalnego WP, Warszawa 1990. Zadania i organizacja Sił Zbrojnych RP wobec przemian w polityce europejskiej (Materiały z seminarium OKP, 24 lipca 1990 roku). Warszawa 1990.

4 Zob. np. S. Koziej, Kryteria oceny doktryn militarnych (wojskowych), „Myśl Wojskowa” 1989, nr 10; Przekształcanie doktryn wojennych w obronne, „Myśl Wojskowa” 1990, nr 2.

5 Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z 1967 r. (wraz z późniejszymi zmianami).

6 Niestety to duże osiągnięcie koncepcyjne i legislacyjne zostało zmarnowane w latach dziewięćdziesiątych przez deprecjonowanie ustawy, zaniedbywanie jej dostosowywania do zmieniającej się błyskawicznie rzeczywistości oraz zgłaszanie wielu, często ze sobą sprzecznych, projektów autonomicznych rozwiązań cząstkowych.





dań przewidywanych na czas wojny oraz możliwości ekonomicznych i demograficznych państwa. Zakładano ich zorganizowanie zgodnie z zasadą niezbędnej wystarczalności obronnej. To kolejne modne hasło z tego okresu, którego jednak treść nie była do końca jasna.⁷

W sumie można stwierdzić, że doktryna obronna z 1990 roku była typową koncepcją okresu przejściowego. Nieaktualną już w momencie jej przyjęcia. Zbyt nieśmiałą w spoglądaniu w przyszłość. Świadczącą jednakowoż o poszukiwaniach nowego podejścia i sygnalizującą stopniowe dystansowanie się od Układu Warszawskiego. Prawie równocześnie z przyjęciem tego dokumentu rozpoczęły się prace nad nową przyszłościową koncepcją strategiczną, właściwą dla nowych warunków pełnej samodzielności obronnej.

2. Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna z 1992 roku

Zmierzch Układu Warszawskiego i rozpad Związku Radzieckiego oznaczały dla Polski rozpoczęcie nowej ery w dziedzinie obronności. Ery samodzielności strategicznej. Jak zwykle miała ona swą fazę niemowlęcą. Okazało się, że Polska nie była przygotowana do samodzielnego myślenia strategicznego i samodzielnego postępowania w sprawach obronnych. Lata podległości strategicznej zrobiły swoje. Nie mieliśmy w pełni wykształconych ośrodków myśli strategicznej. Nasze instytucje centralne, w tym Sztab Generalny WP, nie potrafiły pracować strategicznie. Wciąż dominoowało myślenie i działanie operacyjne i taktyczne, wykonawcze, myślenie kategoriami dnia dzisiejszego, bez perspektywy, bez dystansu strategicznego. Stąd też okazało się niemożliwe wypracowanie projektu nowej strategii obronności państwa przez instytucje do tego wszakże powołane – Sztab Generalny WP czy też Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Jedynym rozwiązaniem, które w końcu zostało zastosowane, było powierzenie tego zadania specjalnie w tym celu powołanemu zespołowi międzyresortowemu.

⁷ Szerzej na ten temat zob. *Wystarczalność obronna*. Wydawnictwo Bellona, Warszawa 1996.





Rezultatem pracy zespołu były dwa dokumenty przyjęte ostatecznie na posiedzeniu Komitetu Obrony Kraju 2 listopada 1992 roku: „Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa” oraz „Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej”. Ich treść określała w istocie strategię bezpieczeństwa narodowego i w jej ramach strategię obronności Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach samodzielności obronnej dekady lat dziewięćdziesiątych. Bazowała zarówno na analizach i ocenach przedstawicieli instytucji statutowo odpowiedzialnych za poszczególne dziedziny bezpieczeństwa narodowego,⁸ jak i na opracowaniach i propozycjach konsultantów i ekspertów niezależnych.⁹

Punktem wyjścia tej strategii było szerokie potraktowanie problematyki bezpieczeństwa państwa i objęcie nią kwestii politycznych, militarnych, gospodarczych, ekologicznych, społecznych i etnicznych. Na szczególne podkreślenie zasługuje potraktowanie problemów obronności i bezpieczeństwa jako kluczowej kwestii polskiej racji stanu. Znalazło to swe odzwierciedlenie już w zdefiniowaniu samego celu Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie obronę i umacnianie niepodległej, suwerennej państwowości oraz trwały, niepodległy i bezpieczny byt państwa uznano za warunek gwarantujący możliwość respektowania praw człowieka, wolności i swobód obywatelskich oraz ukształtowania sprawnego systemu demokratycznego, opartego na zasadach społeczeństwa obywatelskiego, jak również pomyślnego przeprowadzenia reform rynkowych, usprawniających gospodarkę narodową.

W ocenie zewnętrznych warunków obronności strategia ekspoznowała konsekwencje nowego położenia Polski między jednoczącą się Europą Zachodnią i zdeintegrowanym byłym ZSRR, zwracając przy tym szczególną uwagę na nową jakość geostrategiczną za naszą wschodnią granicą. Dostrzegając w tych warunkach szansę na zwiększenie bezpieczeństwa, jednocześnie wskazywano na za-

VII

8 Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Urząd Rady Ministrów, Centralny Urząd Planowania, Sztab Generalny Wojska Polskiego.

9 Zob. np. S. Koziej, Doktryna obronności Rzeczypospolitej Polskiej (Zarys projektu), Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1992.





3 Czerwca 2009 r.

grożenia związane z niepewnościami co do kształtowania się nowej rzeczywistości.

W porównaniu z poprzednią strategią nastąpiła zdecydowana zmiana w ocenie charakteru zagrożeń. Nie mówi się już o dużej wojnie globalnej, czy nawet europejskiej, o wojnie z użyciem broni jądrowej. Ekspozuje się raczej zagrożenia pozamilitarne oraz groźbę konfliktów zbrojnych o charakterze lokalnym i regionalnym. Było to oczywistym następstwem rozpadu dwublokowej struktury polityczno-militarnej ówczesnej Europy. Taka ewolucja oceny zagrożeń była również zbieżna ze zmianami w ocenie warunków bezpieczeństwa, jakie zostały wprowadzone w przyjętej rok wcześniej nowej koncepcji strategicznej NATO.¹⁰

Strategiczna koncepcja obronności, formułująca sposoby przeciwstawiania się tym zagrożeniom, oparta została na dwóch głównych filarach ówczesnej polityki bezpieczeństwa, za jakie można uznać: ekspozowanie znaczenia współpracy międzynarodowej, w tym także wojskowej, oraz dążenie do integracji z zachodnimi strukturami bezpieczeństwa. Polska zdefiniowała wówczas również bardzo jednoznacznie swój dalekosiężny cel integracyjny, stwierdzając, że jej strategicznym celem w latach dziewięćdziesiątych jest członkostwo w NATO oraz w Unii Zachodnioeuropejskiej jako europejskim filarze NATO i istotnym czynnikiem europejskiego systemu zbiorowego bezpieczeństwa. Takie określenie strategicznego celu w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności okazało się niezwykle trafne i pomocne w kształtowaniu zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych działań państwa zmierzających do uzyskania członkostwa w NATO.

W przeciwstawianiu się zagrożeniom wojennym na pierwszym miejscu strategia stawiała zapobieganie konfliktowi metodami politycznymi, dyplomatycznymi. W razie fiaska tych wysiłków sposób czynnego przeciwstawienia się agresji zbrojnej zależał od jej skali. W wypadku wojny na dużą skalę, wykraczającej poza konflikt lokalny, zakładano możliwie jak najdłuższe stawia-

10 Zob. The Alliance's Strategic Concept. Agreed by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Rome on 7 – 8 November 1991. W: NATO Handbook, Brussels 1995.





nie oporu i zadawanie agresorowi maksymalnych strat w celu powstrzymania inwazji, zademonstrowania determinacji obronnej i zyskania czasu na reakcję innych państw i instytucji międzynarodowych. Jednym z ważnych elementów tej koncepcji było przygotowanie warunków do skutecznego funkcjonowania struktur państwa podziemnego, w tym prowadzenia zakrojonych na szeroką skalę działań nieregularnych, na terenach zajętych przez przeciwnika.

W razie konfliktu na mniejszą skalę, o mniejszej intensywności, założeniem strategicznym było rozstrzygnięcie go samodzielnie, poprzez przeprowadzenie samodzielnych działań obronno-interwencyjnych w celu jak najszybszego zlokalizowania, zatrzymania i rozbicia nieprzyjacielskiego zgrupowania inwazyjnego. Istotą tych działań było jak najszybsze wygaszenie i rozstrzygnięcie konfliktu, aby uniknąć strat i zniszczeń w wyniku długotrwałych działań wojennych.

Trzecim typem działań strategicznych w sferze obronności był udział w rozwiązywaniu konfliktów poza terytorium kraju w ramach uczestnictwa w międzynarodowych systemach bezpieczeństwa. Zakładano, że sił zbrojne winny być stale przygotowane do formowania zgrupowań operacyjnych w celu wykonywania różnorodnych zadań w ramach misji i ekspedycji zbrojnych w składzie sił wielonarodowych.

Strategia ustanowiła system obronny Rzeczypospolitej Polskiej, utrzymywany w czasie pokoju i stosownie rozwijany na czas zagrożenia i wojny, składający się z trzech głównych elementów: sił zbrojnych, pozamilitarnych ogniw obronnych i systemu kierowania obronnością.

Zakładano, że szczegółowe zadania wykonawcze wynikające z przyjętej strategii zostaną określone przez odpowiednie organa władzy i administracji państwowej oraz kierownictwa organizacji i instytucji, stosownie do zakresu ich kompetencji w sprawach obronności. Realizacja tego zalecenia przebiegała bardzo różnie. Najogólniej rzecz biorąc można wyodrębnić dwie sfery wdrożenia postanowień strategicznych – polityczno-strategiczne planowanie wojenne oraz przygotowania obronne w czasie pokoju.





3 Czerwca 2009 r.

W ramach planowania wojennego opracowany został i przyjęty „Polityczno-strategiczny plan obrony Rzeczypospolitej Polskiej”. Był to pierwszy tego typu dokument państwowy w powojennej Polsce. Opracowany był w Departamencie Systemu Obronnego Ministerstwa Obrony Narodowej przy współpracy z innymi resortami i w uzgodnieniu z prezydenckim Biurem Bezpieczeństwa Narodowego. Podpisany został przez Premiera i Ministra Obrony Narodowej oraz zatwierdzony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 1996 roku. Dokument ten rozwijał i konkretyzował oceny i ustalenia przyjęte w strategii obronnej i zawierał: ocenę zagrożeń wojennych, myśl przewodnią obrony Polski oraz strategiczne zadania poszczególnych elementów i ogniw systemu obronnego (sił zbrojnych, resortów i województw) w razie kryzysu i wojny.

Rozwijając oceny zawarte w strategii obronnej przyjęto trzy warianty (rodzaje) potencjalnych zagrożeń militarnych: a) najbardziej prawdopodobny – kryzys polityczno-militarny w otoczeniu Polski, stwarzający zagrożenie pośrednie; b) mniej prawdopodobny – agresja lokalna (na ograniczoną skalę); c) bardzo mało prawdopodobny – wojna powszechna. Myśl przewodnia obrony państwa zakładała, że Polska - nie będąc w żadnym sojuszu - byłaby w razie konieczności zmuszona przeciwstawiać się zagrożeniom wojennym samodzielnie, licząc jedynie na, trudną do określenia, ewentualność wsparcia naszej obrony przez NATO lub interwencji ze strony organizacji międzynarodowych (OBWE, ONZ).

W razie kryzysu polityczno-militarnego stwarzającego pośrednie zagrożenie wojenne celem było niedopuszczenie do przekształcenia się konfliktu zaistniałego w otoczeniu Polski w agresję bezpośrednio skierowaną przeciwko naszemu krajowi, a także przeciwdziałanie ewentualnemu rozprzestrzenianiu się skutków tego konfliktu na terytorium Polski lub – w razie ich zaistnienia - osłona ludności i instytucji państwowych. W razie lokalnej (ograniczonej) agresji strategicznym celem było jak najszybsze rozbięcie i wyparcie napastnika poza granice Polski, aby nie dopuścić do długotrwałego wyniszczenia kraju działaniami wojennymi. Natomiast w wypadku wojny powszechnej zakładano, że strategicz-





nym celem obrony będzie zmuszenie przeciwnika do zaniechania agresji przez stawianie jak najdłużej regularnego i nieregularnego oporu zbrojnego, a w razie konieczności przejście do długotrwałego powszechnego (zbrojnego i niezbrojnego) oporu w warunkach okupacji. Powinien on prowadzić do zadania agresorowi maksymalnych strat oraz stworzenia przesłanek do stosownej kontrakcji międzynarodowej.

Przewidywano, że w momencie przystąpienia Polski do NATO plan obrony państwa ulegnie całkowitej zmianie i będzie dostosowany do nowych warunków obrony koalicyjnej. Jednakże już wówczas, w warunkach samodzielności strategicznej, cały system obronny (militarny i pozamilitarny) miał nie tylko spełniać wymóg przygotowania do samodzielnej obrony kraju, ale przewidywać także możliwość stopniowego integrowania ze strukturami obronnymi Sojuszu.

O wiele łatwiej było opracować plany na wypadek zagrożenia i wojny, niż zapewnić odpowiednie przygotowanie państwa do realizacji tych planów. Problem pojawiał się już w najbardziej podstawowej dziedzinie przygotowań obronnych, jaką jest ustanowienie odpowiednich rozwiązań prawnych, czyli stanowienie prawa obronnego. Należy stwierdzić, że w zasadzie cała dekada lat dziewięćdziesiątych była okresem straconym pod tym względem. Następowało coraz większe rozregulowanie podstaw prawnych funkcjonowania systemu obronności państwa. Nie przyjęto w tym czasie żadnego istotnego dla obronności aktu prawnego poniżej poziomu Konstytucji. Zaniechanie dostosowywania prawa do radykalnie i szybko zmieniającej się rzeczywistości ustrojowej, gospodarczej i społecznej doprowadziła do sytuacji, w której realizacja zadań obronnych zależy niemal wyłącznie od dobrej bądź złej woli poszczególnych wykonawców.

W takich warunkach trudno więc było mówić o racjonalnym programowaniu przygotowań obronnych i utrzymywaniu efektywnego systemu obronności państwa. Programowanie obronne w ogóle ograniczało się tylko do programowania wojskowego, tj. opracowywania programów rozwoju sił zbrojnych. Nie udało się natomiast, z powodu braku podstaw prawnych i ciągłych sporów





kompetencyjnych, uruchomić programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych, które wymagało zaangażowania wielu podmiotów państwowych oraz przynajmniej naszkicowania długofalowej rządowej prognozy wydatków obronnych. Wobec braku wiążącej wieloletniej prognozy budżetowej w dziedzinie obronnej także programowanie rozwoju sił zbrojnych nie miało żadnego praktycznego znaczenia. Było to w istocie wyłącznie programowanie „życzeniowe”, oderwane od rzeczywistości. Szybki upadek wielu kolejnych długofalowych programów rozwoju sił zbrojnych świadczy o tym najlepiej. Oczywiście równie ważnym – jak brak wieloletniej prognozy finansowania obronności – powodem szybkiej dezaktualizacji programów sił zbrojnych były błędy koncepcyjne ówczesnych decydentów wojskowych co do samego modelu wojska. Uporczywe wyznawanie przestarzałej filozofii ilościowego podejścia w myśleniu o wojsku i lekceważenie nowoczesnego podejścia jakościowego, wyrażające się w preferowaniu wielkości (liczebności) sił zbrojnych kosztem stawiania na dalszym miejscu ich jakości, powodowało konieczność ciągłego w latach dziewięćdziesiątych zmieniania ich modelu organizacyjnego, co prowadziło w praktyce do systematycznej dezorganizacji i pogarszania się kondycji sił zbrojnych.

Jeszcze gorzej niż w siłach zbrojnych kształtowała się sytuacja w pozamilitarnej części systemu obronności państwa. Tu należałoby mówić nie tyle o pogarszaniu się, co o krachu potencjału obronnego. Świadczy o tym choćby kondycja przemysłu obronnego, stan zapasów strategicznych, czy też infrastruktury obronnej. W zasadzie jedynym w tym okresie osiągnięciem w obszarze pozamilitarnym było uruchomienie Wyższych Kursów Obronnych w Akademii Obrony Narodowej dla cywilnych kadr kierowniczych, w tym m.in. dla parlamentarzystów, ministrów i wojewodów.

W szczególnie tragicznej sytuacji znalazł się system kierowania obronnością, zwłaszcza w odniesieniu do kierowania obroną państwa w razie wojny. Staliśmy się zapewne jedynym państwem w Europie, a chyba również jednym z niewielu w świecie, które nie ma prawnie ustalonych podstawowych zasad wojennego systemu





kierowania państwem. Brak ustawy o stanie wojennym, zdezaktualizowanie się dotychczasowych uchwał Komitetu Obrony Kraju w tej sprawie, niemożność uregulowania tej problematyki rozporządzeniem Rady Ministrów z powodu braku podstaw ustawowych – to najkrótsza charakterystyka „podstaw prawnych” tego systemu. Z tego względu w istocie system taki w ogóle nie istniał. I to jest najbardziej wstydlivy rezultat przekształceń systemu obronności państwa w latach dziewięćdziesiątych.

Przegląd kształtowania się bezpieczeństwa Polski w latach dziewięćdziesiątych pokazuje drogę, jaką Polska przeszła od strategicznego ubezwłasnowolnienia w ramach Układu Warszawskiego, poprzez samodzielność strategiczną w dekadzie lat dziewięćdziesiątych, do strategii równoprawnego członkostwa w ramach demokratycznego sojuszu na progu XXI wieku.

Była to droga burzliwa. Nie było łatwo przezwyciężyć skutki naszego kilkudziesięcioletniego członkostwa w Układzie Warszawskim. Najpierw musieliśmy w ogóle uczyć się praktyki strategicznej niemal od zera, jako że w Układzie Warszawskim strategia obrony była uprawiana jedynie na najwyższym szczeblu koalicyjnym, a w praktyce przez kierownictwo i dowództwo radzieckie. Poszczególne państwa miały w zasadzie tylko realizować koncepcje strategiczną, czyli w istocie zajmowały się sprawami kierowania i dowodzenia operacyjnego. Nowa sytuacja wymagała zatem na progu lat dziewięćdziesiątych szybkiego budowania, i to od podstaw, narodowej strategii obronności.

Nie zawsze się to nam udawało. Nawyki były trudne do przezwyciężenia. Brak doświadczeń i brak struktur, instytucji dawał się wyraźnie we znaki. Odbiło się to głównie na procesie przekształceń sił zbrojnych. Nie zmierzały te przekształcenia do jakiegś strategicznie, długofalowo nakreślonej wizji docelowej, lecz były ciągłym poprawianiem stanu dzisiejszego, co jest typowym postępowaniem operacyjnym, jeśli nie wręcz taktycznym. Inną konsekwencją braku strategii narodowej było całkowite zaniedbanie pozostałych elementów systemu bezpieczeństwa

VII





3 Czerwca 2009 r.

narodowego, w tym zwłaszcza doprowadzenie wręcz do unicestwienia systemu polityczno-strategicznego kierowania obronnością.

W sumie lata dziewięćdziesiąte XX wieku były trudnym i bardzo interesującym okresem przejściowym: od udziału w niedemokratycznym systemie państw bloku wschodniego do członkostwa w zachodnich, w pełni demokratycznych strukturach bezpieczeństwa. Polska przeszła przez ten okres pomyślnie. Osiągnęła swój najważniejszy cel strategiczny: zakotwiczenie w zachodnim systemie bezpieczeństwa NATO i UE.

II. Zdobywanie i kształtowanie pełnej podmiotowości strategicznej w sojuszniczych systemach bezpieczeństwa (lata 1999 – 2009)

Chociaż wstąpienie do NATO było oficjalnie strategicznym celem Polski od 1992 roku, to realne prace nad nową koncepcją strategiczną w warunkach członkostwa w Sojuszu rozpoczęte zostały w praktyce w 1997 roku, z chwilą uruchomienia procesu akcesyjnego.¹¹ Prowadzone one były równolegle z udziałem w pracach nad nową koncepcją strategiczną NATO.¹² Takie rozpoczęcie prac koncepcyjnych dawało szansę ich dokładnego i wszechstronnego przeprowadzenia, wykorzystania zarówno środowisk eksperckich,¹³ jak i zorganizowania porządnej debaty publicznej – z takim wyliczeniem, aby nową strategię wprowadzić w życie natychmiast po wstąpieniu do NATO. Niestety, ta szansa nie została wykorzystana. Nowa strategia bezpieczeństwa i następnie strategia obronności zostały przyjęte i wprowadzone w życie dopie-

11 Pierwszy całościowy projekt nowej strategii bezpieczeństwa i obronności w warunkach członkostwa w NATO zob. S. Koziej, Tezy i komentarze do prac nad strategią bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa – Toruń 1998. Również: Wydawnictwo AON, Warszawa 1998.

12 Na ten temat zob. m.in. S. Koziej, Szkic do dyskusji o przyszłej strategii poszerzonego NATO (Spojrzenie z polskiej perspektywy), Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa – Toruń 1998. Również: Wydawnictwo AON, Warszawa 1998.

13 Na uwagę zasługują zwłaszcza prace badawcze zlecone przez Departament Systemu Obronnego MON i prowadzone przez zespół naukowy Akademii Obrony Narodowej pod kierownictwem gen. dyw. prof. dra hab. Bolesława Balcerowicza (temat badawczy „KAP-PA” – Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku).





ro około rok po tym, jak Polska stała się członkiem NATO.¹⁴ Przez ten czas – od marca 1999 roku Polska jako członek sojuszu obronnego miała koncepcję strategiczną opracowaną dla warunków samodzielności strategicznej.

Pod tym względem nie zdaliśmy egzaminu na starcie naszego członkostwa w NATO. Nie zdaliśmy go wyłącznie z własnej woli, jako że prace nad strategią były świadomie i celowo opóźniane. Kierowano się dyrektywą: „poczekajmy, aż NATO przyjmie swoją koncepcję strategiczną na szczycie w Waszyngtonie, wtedy, na jej podstawie, będziemy mogli opracować własną strategię”. Była to jednakże przesłanka z gruntu błędna. Zasadzała się ona na (chyba podświadomym) traktowaniu sojuszu NATO wedle wzorców Układu Warszawskiego, uznawaniu, że strategia sojusznicza jest nadrzędną w stosunku do strategii narodowej. Tak rzeczywiście było w Układzie Warszawskim. Ale w NATO jest akurat odwrotnie. Pierwotne są strategie narodowe, jasno zdefiniowane interesy i cele narodowe oraz środki, jakie państwo wydziela do ich osiągnięcia i dopiero ze zderzenia tychże narodowych strategii wyłania się, w drodze negocjacji i przyjmowania na zasadzie consensusu, wspólna strategia sojusznicza. Czekanie zatem z określeniem własnej strategii narodowej na przyjęcie strategii sojuszniczej było błędem wynikającym z naszej niedojrzałości członkowskiej i z kierowania się stereotypami z czasów Układu Warszawskiego. Taka postawa była niezrozumiała dla naszych sojuszników, aczkolwiek przyjmowana do wiadomości („wasza sprawa”).

Zdecydowano się na przyjęcie dwóch odrębnych dokumentów „Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej” i „Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej” po upadku pierwotnej propozycji, aby opracować i przyjąć jeden dokument państwowy, traktujący w sposób zintegrowany o strategii bezpieczeństwa i obronności, który byłby uzgodniony między Rządem i Prezydentem RP oraz ostatecznie przyjęty przez Parlament. Podstawowy zarzut formalny, jaki był wysuwany wobec obydwu przyjętych dokumentów, to ten, że miały one wyłącznie rządowy charakter, jako przyjęte bez udziału Prezydenta RP i Par-

14 Strategię obronności przyjęła Rada Ministrów 23 maja 2000 roku, po uprzednim przyjęciu strategii bezpieczeństwa 4 stycznia 2000 roku.





lamentu. Nie wykorzystana została szansa, aby nadać tym dokumentom rangę ogólnopaństwową, a tym samym podnieść wyraźnie ich znaczenie i moc sprawczą.

Próbie naprawienia tej sytuacji podjęto w nowej strategii bezpieczeństwa narodowego, która została przyjęta w 2003 roku. Ale niestety próba ta nie okazała się do końca udana. Dopiero strategia bezpieczeństwa narodowego z 2007 roku jest strategią zintegrowaną, choć jeszcze także budzi sporo zastrzeżeń, zwłaszcza w części odnoszącej się do systemu bezpieczeństwa.

1. Strategia obronności z 2000 roku

„Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej” ustanawia wykładnię podstawowych założeń strategicznych w dziedzinie obronności Polski w warunkach członkostwa w NATO i daje podstawy koncepcyjne do dalszych szczegółowych prac planistycznych, programowych i doktrynalnych dotyczących przygotowania i użycia potencjału obronnego państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny. W porównaniu z poprzednimi dokumentami strategicznymi z 1990 i 1992 roku zawiera ona szereg nowych elementów.

Inny jest już sam tytuł dokumentu. Odstąpiono od nazwy „doktryna”. W tym względzie przyjęto podejście stosowane w państwach NATO, gdzie najwyższe koncepcje państwowe nazywa się strategiami, natomiast termin „doktryna” odnosi się do sfery bezpośrednio wykonawczej, w tym zwłaszcza wojskowej. Po raz pierwszy wprowadzono do formalnego obiegu pojęcie „strategia obronności”, zastępując nim dotychczasowe pojęcie „strategia obronna”. Obronność¹⁵ traktowana jest w tym dokumencie jako jedna z dziedzin bezpieczeństwa państwa,¹⁶ dotycząca przeciwstawiania się zewnętrznym zagrożeniom polityczno-militarnym przy wykorzystaniu wszystkich dysponowanych przez państwo sił i środków (militarnych i niemilitarnych). Tak rozumiana strategia obronności formułuje odpowiedzi na trzy główne rodzaje pytań: jakie są podstawowe uwarunkowania strategiczne obronności państwa, w tym jego interesy narodowe, cele strategiczne i warunki

15 Lub: „obrona narodowa” – te dwie kategorie traktuje się jako równoznaczne.

16 Lub: „bezpieczeństwo narodowe” – te dwie kategorie traktuje się jako równoznaczne.





ich osiągnięcia; jakie są optymalne koncepcje (sposoby) osiągnięcia celów strategicznych oraz – jakie siły i środki winno wydzielić państwo do realizacji tych koncepcji?

Punktem wyjścia nowej koncepcji strategicznej są interesy narodowe. Za podstawowe wartości odzwierciedlone w zapisach konstytucyjnych, które charakteryzują najważniejsze interesy narodowe, uznano: niepodległość i nienaruszalność swojego terytorium, wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, dziedzictwo narodowe i ochronę środowiska.¹⁷ Bezpieczeństwo obywateli oraz niepodległość i nienaruszalność terytorium są bez wątpienia interesami narodowymi o egzystencjalnym znaczeniu, których zapewnienie ma charakter bezwzględnej imperatywy, uzasadniającego użycie w ich obronie w razie potrzeby wszystkich dysponowanych przez państwo sił i środków, z militarnymi włącznie.

W konsekwencji takiego podejścia uznano, że zapewnienie bezpiecznych warunków realizacji powyższych interesów narodowych poprzez ich obronę przed zewnętrznymi zagrożeniami kryzysowymi i wojennymi jest najogólniejszym strategicznym celem obronności państwa. Według strategii obejmuje on pięć grup celów szczegółowych: obronę terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed agresją zbrojną, w tym zapewnienie nienaruszalności polskiej przestrzeni powietrznej i morskiej oraz granic lądowych; obronę i ochronę wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej; udział we wspólnej obronie terytoriów państw członkowskich NATO, zgodnie z art. 5. Traktatu Waszyngtońskiego; wspieranie akcji instytucji i organizacji międzynarodowych w reagowaniu kryzysowym oraz polityczno-militarnych działaniach stabilizujących; kształtowanie bezpiecznego otoczenia Polski poprzez rozwijanie partnerskiej współpracy wojskowej z innymi państwami, zwłaszcza sąsiednimi.

Z przyczyn oczywistych nowym – w porównaniu z poprzednimi stra-

17 „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.” Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 5.





tegiemi lat dziewięćdziesiątych – aspektem celów strategicznych jest ich bardzo wyraźny kontekst sojuszniczy. Jedną z charakterystycznych cech nowej strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej jest uwzględnianie szerszego niż kiedyś spektrum jej zewnętrznych warunkowań. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w mocniejszym zaakcentowaniu – obok tradycyjnych zagrożeń wojennych – także pokojowych wyzwań polityczno-militarnych i zagrożeń kryzysowych. W porównaniu ze strategią z 1992 roku o wiele mocniej zaakcentowana została teza, że współcześnie głównym niebezpieczeństwem dla stabilności międzynarodowej, w tym także Polski, stały się zagrożenia kryzysowe. Mogą mieć one charakter kryzysów polityczno-militarnych i pozamilitarnych.¹⁸

Nowym elementem strategii z 2000 roku jest wyróżnienie - stosownie do trzech stanów bezpieczeństwa państwa: pokoju, kryzysu (zagrożenia bezpieczeństwa) i wojny - trzech rodzajów działań strategicznych państwa w sferze obronności, jakimi są:

- działania prewencyjno-stabilizacyjne - realizowane w czasie pokoju i obejmujące bieżące zapobieganie wystąpieniu zewnętrznych zagrożeń polityczno-militarnych (kryzysowych i wojennych), poprzez neutralizowanie ich potencjalnych źródeł oraz stabilizowanie i umacnianie bezpiecznego środowiska (otoczenia) międzynarodowego Polski;
- reagowanie kryzysowe - realizowane w razie wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa sojuszników oraz zagrożeń dla szerszego bezpieczeństwa międzynarodowego i obejmujące zarówno działania narodowe, jak i udział w wysiłkach międzynarodowych na rzecz opanowywania kryzysów oraz osłonę przed ich skutkami;
- działania wojenne - prowadzone w razie agresji na Polskę lub sojuszników i obejmujące wykorzystanie całego lub części potencjału państwa do odparcia agresji, poprzez przygotowanie i przeprowadzenie kampanii i operacji wojennych.

Wskazuje to wyraźnie na rzeczowy obszar zainteresowania stra-

¹⁸ Warto zaznaczyć, że ściśle w obszarze zainteresowania strategii obronności leżą te pierwsze, aczkolwiek zakłada się wykorzystanie potencjału obronnego do reagowania także na kryzysy pozamilitarne (cywilne).





tegi obronności w nowych warunkach. To nie są wyłącznie kwestie przygotowania i prowadzenia działań wojennych. Wiele miejsca zajmuje w niej pokojowa aktywność państwa na rzecz kształtowania bezpiecznego środowiska strategicznego oraz udział w międzynarodowym reagowaniu kryzysowym. Sformułowanie koncepcji reagowania kryzysowego jest jednym z najbardziej znaczących nowych elementów w porównaniu z poprzednimi strategiami z 1990 i 1992 roku.

Ta strategiczna „inventaryzacja” podstawowych uwarunkowań ewentualnych działań wojennych posłużyła jako punkt wyjścia do określenia koncepcji ich prowadzenia. W razie lokalnego konfliktu zbrojnego koncepcja ta zakłada jak najszybsze odparcie agresji i rozbięcie zgrupowania przeciwnika siłami posiadanymi już w czasie pokoju – nawet przy ograniczonym i ze względów obiektywnych nie natychmiastowym udziale sojuszniczych sił lądowych. Wymaga to dysponowania znacznym potencjałem sił reagowania, zdolnych i gotowych do szybkiego użycia w obronie terytorium Polski. W razie przedłużania się konfliktu angażowane byłyby dodatkowe siły własne, rozwijane w wyniku mobilizacji, a także dodatkowe siły sojusznicze, niezbędne do jego ostatecznego rozstrzygnięcia.

Z kolei w razie wojny na dużą skalę – której realna groźba narastała by przez pewien czas, co oznaczałoby, że poprzedzałyby ją dłuższa faza kryzysu – Siły Zbrojne RP od samego początku działałyby w ramach operacji połączonych, prowadzonych w bezpośredniej obronie Polski przez wielonarodowe zgrupowania sojusznicze, rozwinięte zawczasu na naszym terytorium w okresie pogłębiania się kryzysu i działające wedle wspólnie opracowanych, sojuszniczych planów operacyjnych. Strategia obrony w razie wojny na dużą skalę zakłada skoordynowane wykorzystanie narodowego potencjału obronnego z użyciem na terytorium Polski odpowiednich sił wzmocnienia sojuszniczego w celu niedopuszczenia do utraty terytorium oraz jak najszybszego rozbitcia agresora i takiego zniszczenia jego potencjału wojennego, aby uniemożliwić mu podjęcie ponownej próby agresji – przy jednoczesnym maksymalnym zabezpieczeniu własnej ludności i majątku narodowego przed stratami i zniszczeniami.

Strategia obronności z 2000 roku kontynuuje zastosowane w poprzednich koncepcjach strategicznych systemowe podejście do poten-





3 Czerwca 2009 r.

cjału obronnego państwa. Zakłada, że stosownie do celów i zadań strategicznych Polska będzie utrzymywać system obronności gwarantujący sprostanie wyzwaniom i przeciwstawianie się wszystkim potencjalnym zagrożeniom zewnętrznym. System ten stanowią wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. Składa się on z trzech podstawowych elementów: podsystemu kierowania oraz dwóch podsystemów wykonawczych - militarnego (Siły Zbrojne RP) i pozamilitarnego (pozamilitarne ogniwa obronne). Jest to ujęcie analogiczne do przyjętego w strategii z 1992 roku.

Strategia obronności dużo miejsca w porównaniu z poprzednimi koncepcjami poświęca przygotowaniom obronnym, ustanawiając szereg zasad i przedsięwzięć w tym zakresie, które powinny zapewnić systematyczne zajmowanie się sprawami obronności przez wszystkie zobowiązane prawnie do tego struktury państwa. Na przygotowania te składają się: planowanie strategiczno-operacyjne i programowanie obronne (w tym budżetowanie) oraz bieżące utrzymywanie i doskonalenie systemu obronności.

Za realizację koncepcji strategicznej – wedle końcowych zapisów samej strategii – odpowiadają wszystkie organy administracji państwowej oraz dowództwa i sztaby wojskowe. Postanowienia strategii mają być rozwijane i precyzowane w dokumentach wdrożeniowych - dyrektywach, doktrynach wojskowych, planach strategicznych i operacyjnych oraz w programach przygotowań obronnych, w tym programach rozwoju Sił Zbrojnych RP.

2. Doświadczenia z funkcjonowania w ramach NATO i UE

Fundamentalne ustalenia strategiczne w dziedzinie obronności z 2000 roku zachowują swą aktualność w większości do dziś. Natomiast niektóre z bardziej szczegółowych założeń były dwukrotnie modyfikowane w ostatnim dziesięcioleciu w ramach strategii bezpieczeństwa z 2003 roku oraz strategii bezpieczeństwa narodowego z 2007 roku. Modyfikacje te wiązały się z naszym wstąpieniem do Unii Europejskiej, a także z praktycznymi doświadczeniami z funkcjonowania w obydwu dla nas najistotniejszych z punktu widzenia bezpieczeństwa organizacjach międzynarodowych, jakimi są NATO i UE, oraz doświad-





czenia z partnerstwa z USA.

Mówiąc o doświadczeniach w ramach NATO warto zauważyć, że szliśmy doń w latach dziewięćdziesiątych jako do sojuszu obronnego. Z uwagi na świeżą pamięć strategiczną główną dla nas jego wartością był słynny artykuł 5. (zasada muszkieterów: jeden za wszystkich, wszyscy za jednego).¹⁹ Ale szybko przekonaliśmy się, że funkcja obronna sojuszu ani nie była jedyną i najważniejszą, ani też nie jest taką pewną, jak sądziliśmy. Na naszych oczach i z naszym udziałem NATO zderzało się z coraz to nowszymi i innymi wyzwaniami. Dzisiaj to już jest zupełnie inne NATO, niż to, do którego wstępowaliśmy.²⁰

Odnotujmy najważniejsze wyzwania i zmiany, których doświadczaliśmy razem z pozostałymi sojusznikami w naszej wspólnej 10-letniej historii. Z pierwszym zetknęliśmy się już w momencie wstępowania do NATO. Interwencja w byłej Jugosławii w 1999 roku oznaczała operacyjne wyjście sojuszu poza traktatowe granice, po 50 latach koncentrowania się wyłącznie na przygotowaniu obrony własnego terytorium.²¹ To był historyczny krok w ewolucji sojuszu, z którego konsekwencji wówczas jeszcze nie bardzo zdawaliśmy sobie sprawę. A to był właśnie początek zmiany NATO z organizacji wyłącznie obronnej w organizację bezpieczeństwa militarnego.

Najbardziej spektakularnym znakiem jakościowo nowych warunków środowiska bezpieczeństwa był oczywiście strategiczny atak ter-

19 The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area. Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.
Źródło:

<http://www.nato.int/docu/basic/txt/treaty.htm>

20 O ostatnich zmianach i obecnych wyzwaniach wobec NATO – patrz np. R. K. Betts, *The Three Faces of NATO*, *The National Interest* on line, 3.02.2009

21 Patrz - NATO in the Balkans, NATO Briefing, February 2005;





3 Czerwca 2009 r.

rorystyczny na najpotężniejszego sojusznika 11 września 2001 roku. To w odpowiedzi na ten atak sojusz zdecydował się użyć swej najsilniejszej broni, czyli „muszkieterskiej” reakcji na podstawie artykułu 5. I wtedy okazało się, że wielka machina militarna NATO w istocie w ogóle nie wystartowała, nie mówiąc już o jej praktycznych efektach. Fiasko zastosowania artykułu 5. było chyba największym, jak dotąd, wstrząsem. W 2001 roku zorientowaliśmy się w praktyce, że dotychczasowe mechanizmy i procedury użycia tej najważniejszej broni NATO nie bardzo przystają do nowych potrzeb. O ile mogły się one sprawdzać w stosunku do symetrycznych zagrożeń klasyczną agresją ze strony podmiotów państwowych, to są nieskuteczne wobec agresji asymetrycznej ze strony podmiotów niepaństwowych.

Drugie doświadczenie o ogromnym dla Polski znaczeniu wiąże się z kolei a artykułem 4. Traktatu Waszyngtońskiego i zdolnością NATO do wspólnego wyprzedzającego reagowania na ewentualne zagrożenia kryzysowe, które jeszcze nie „podpadają” pod gwarancje artykułu 5. W 2003 roku, gdy zbliżała się interwencja w Iraku, Turcja, obawiając się ewentualnych retorsji irackich w postaci uderzeń powietrznych lub rakietowych na swoje terytorium (dodatkowo być może przy użyciu broni chemicznej), poprosiła NATO o zaplanowanie wzmocnienia jej obrony. I wówczas sojusz przez pewien czas nie mógł podjąć decyzji politycznej uruchamiającej takie uzupełniające i wyprzedzające planowanie ewentualnościowe. Uniemożliwiały to rozbieżności polityczne na tle interwencji w Iraku. Niektóre państwa przedkładały swoje interesy i ambicje polityczne w rywalizacji z innymi ponad strategiczną solidarność z sojusznikiem, który poczuł się zagrożony. Co prawda, przy pomocy kruczka proceduralnego, udało się po pewnym czasie doprowadzić do takiej decyzji, ale był to sygnał, że NATO nie gwarantuje wspólnego działania w takich sytuacjach kryzysowych, które są politycznie trudne do jednoznacznej interpretacji i oceny, które w różny sposób dotyczą interesów poszczególnych członków sojuszu, a tym samym trudno w nich uzyskać konieczny do decyzji konsensus. Można je więc określić mianem trudnokonsensusowych.

Sygnał ten musiał oczywiście wywołać szczególnie poważne refleksje strategiczne u tzw. państw granicznych, takich właśnie jak Polska Dlatego od 2003 roku musieliśmy zacząć zwracać większą uwagę na zdol-





ność do samodzielnego działania w tego typu sytuacjach. Samodzielnego co najmniej na czas potrzebny dla uzyskania konsensusu, a w stosunku do niektórych sytuacji zapewne zupełnie samodzielnego, zakładając, że takiego konsensusu w ogóle nie uda się osiągnąć.

Trzecie wielkie doświadczenie w NATO – to Afganistan. Pułapka strategiczna, w jakiej się tam znaleźliśmy razem z sojusznikami, jest klasyczną ilustracją negatywnego następstwa podejmowania poważnych decyzji bieżących (politycznych i operacyjnych) w sytuacji, gdy nie ma się jasnej wizji strategicznej. NATO, jak dotąd, raczej odrzuca wizję przekształcenia się w instrument bezpieczeństwa globalnego, a tymczasem właśnie w Afganistanie realizuje zadanie o takim charakterze. Sprzeczność polega na tym, że nie ma chętnych w Europie do nadmiernego angażowania się w to zadanie. Po drugie – NATO poszło do Afganistanu z misją reagowania kryzysowego (stabilizacyjną, wsparcia bezpieczeństwa), a tymczasem bardzo szybko przyszło mu prowadzić tam najwzwyklejszą kampanię wojenną i to jeszcze w najtrudniejszym wydaniu wojny przeciwpartyzanckiej. I w tym tkwi istota pułapki, w jaką tam wpadliśmy. Jesteśmy tam z zasadami i procedurami właściwymi dla operacji kryzysowych, a musimy działać w warunkach wojny. Pilnie konieczna jest zmiana strategii NATO wobec Afganistanu. To nie może być nadal taka niby-wojna i niby-nie-wojna.

I wreszcie czwarte i najnowsze z fundamentalnych doświadczeń strategicznych, jakie przeżyliśmy w NATO, to wyraźna nieporadność i wręcz bierność wobec najnowszych wyzwań stwarzanych przez politykę Rosji w jej strategicznym otoczeniu. Znalazły one swoje odzwierciedlenie w wojnie rosyjsko-gruzińskiej²² oraz styczniowym kryzysie gazowym na linii Rosja – Ukraina – Europa. Nie ulega wątpliwości, że NATO nie miało niemal nic do powiedzenia w tych kryzysach zaistniałych wszakże bezpośrednio u swoich granic. Należy dodać, że także UE, która się w nie bardziej angażowała, również nie okazała się skuteczna. Widać zatem, że ani jedna, ani druga organizacja oddzielnie nie zdały strategicznego egzaminu z bezpieczeństwa europejskiego. To prowadzi do, moim zdaniem, oczywistej konkluzji: NATO i UE mu-

22 M. Madej, NATO after the Georgian Conflict: A New Course or Business as Usual?, PISM Strategic Files, January 2009.





3 Czerwca 2009 r.

szą działać razem, jeśli chcą coś osiągnąć w dziedzinie bezpieczeństwa w nowym środowisku.

Od 2004 roku jesteśmy w Unii Europejskiej, która ma ambicje bycia ważnym graczem strategicznym nie tylko na polu ekonomicznym, ale także w dziedzinie bezpieczeństwa. Od 2003 roku ma swoją strategię bezpieczeństwa,²³ zamierza usprawnić funkcjonowanie struktur unijnych w tej dziedzinie poprzez stosowne regulacje w Traktacie Lizbońskim. Ale praktyka, jak dotąd, nie jest zbyt optymistyczna. Razem z UE przeszliśmy dwa poważne egzaminy bardzo niedawno. Były to – wojna rosyjsko-gruzińska w 2008 roku i kryzys gazowy w styczniu 2009 roku.

W czasie i po wojnie rosyjsko-gruzińskiej okazało się, że UE najwyraźniej nie jest w stanie prowadzić czytelnej i jednoznacznej, opartej na klarownych zasadach, polityki wobec Rosji. Nie potrafiła wymusić nawet przestrzegania przez Rosję podpisanego porozumienia w sprawie wycofania swych wojsk z rejonu konfliktu. Tym bardziej, że Rosja postąpiła bardzo chytrze. Po prostu uznała Abchazję i Osetię Południową za suwerenne państwa i z nimi uzgodniła stacjonowanie swych wojsk na ich terytorium.²⁴ W ten sposób sama sobie wystawiła certyfikat na uzasadnienie pozostawienia wojsk tam, gdzie chciała.

Kolejnym kontrowersyjnym punktem bieżącej polityki Unii Europejskiej wobec Rosji jest zapowiedź rozpoczęcia w tym roku oficjalnej dyskusji nad rosyjską propozycją budowy nowej architektury bezpieczeństwa paneuropejskiego. Główne ryzyko tej zapowiedzi polega przede wszystkim na uruchomieniu oficjalnej procedury debaty nad – zgłoszonym już wcześniej przez prezydenta D. Miedwiediewa²⁵ i ra-

23 <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

24 E. Stepanova, South Ossetia and Abkhazia: placing the conflict in context, SI PRI Policy Brief, November 2008

25 Pierwszy raz zgłosił ją 5.06.2008 roku w Berlinie - "President of Russia Dmitry Medvedev's Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders", Berlin, June 5, 2008, http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcb3/c080dc2ff8d93629c3257460003496c4? Ostatnio powrócił do niej i rozwinął ją w czasie wystąpienia na Uniwersytecie Helsińskim 20.04.2009 r. – patrz <http://kremlin.ru/text/appears/2009/04/215266.shtml>





czej powszechnie krytycznie ocenianym²⁶ – projektem stworzenia nowej struktury euroatlantyckiej z udziałem Rosji, która byłaby nadrzędna w stosunku do NATO.²⁷ Bo Rosji głównie idzie o zneutralizowanie, o zepchnięcie do strategicznego narożnika sojuszu północnoatlantyckiego.²⁸

Równie niepokojące wnioski nasuwają się z analizy ostatniego konfliktu gazowego Rosja – Ukraina – UE z początku bieżącego roku.²⁹ Warto zauważyć, że obydwa konflikty – kaukaski i gazowy – różnią się nie tylko treścią, ale także swoim zasięgiem (rozmachem) polityczno-strategicznym. Pokazują, że noworosyjska polityka imperialna ma dużą dynamikę, zwłaszcza w stosunku do Europy. Chociaż obydwa były konfliktami o krótkotrwałej kulminacji, tylko kilku- kilkunastodniowymi, to o ile wojna z Gruzją zaangażowała Unię Europejską jedynie jako pośrednika, to najnowsze starcie gazowe dotknęło jej już bezpośrednio. Unia Europejska stała się po prostu jedną z jego stron.

Dla Unii Europejskiej styczniowy konflikt gazowy to pierwsza w jej dziejach poważna bezpośrednia konfrontacja strategiczna. Konfrontacja cicha, trochę ukryta. Niestety, test ten nie wypadł dla niej najlepiej. W praktyce obnażony został brak wspólnoty strategicznej Unii Europejskiej w stosunku do wyzwań i zagrożeń energetycznych. Państwa dotknięte rosyjskimi restrykcjami gazowymi zostały pozostawione same sobie. To był bardzo smutny obraz wspólnoty europejskiej w godzinach poważnej próby. Można jednak przypuszczać, że Unia Europejska po doświadczeniu swej pierwszej nie bardzo udanej wojny gazowej z Rosją przyspieszy wreszcie prace nad wspólną strategią bez-

26 J-Ch. Peuch, *Russia Pact Proposal Questioned*, ISN, Zurich, 5 Mar 2009.

27 Szerzej na ten temat – A. D. Rotfeld, *Czy Europa potrzebuje nowej architektury bezpieczeństwa?*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe, wyzwania i zagrożenia XXI wieku*, WSH, Radom 2009; także – M. Kaczmarek, *Rosyjska propozycja nowego systemu bezpieczeństwa europejskiego*, Komentarze, OSW, Warszawa, 16.10.2008 r.

28 M. H. Van Herpen, *Medvedev's proposal for a paneuropean security pact. Its six hidden objectives and how the west should respond*, Cicero Working Paper WP 08 – 03, <http://www.cicerofoundation.org/>.

29 *The Russian Ukrainian gas war*, EASTWEEK, OSW, 7.01.2009 r. *The Russian – Ukrainian gas conflict*, Russian Analytical Digest, 20 January 2009. Богдан Цырдя, *Русско-украинская (американская) газовая война*, REGNUM, 16 января 2009, <http://www.inosmi.ru/translation/246734.html>





pieczeństwa energetycznego. Strategią, która przede wszystkim będzie prowadziła do zróżnicowania źródeł energetycznych Europy i demopolizacji dostawcy rosyjskiego. Nie ulega także wątpliwości, że jednym z najważniejszych elementów takiej strategii powinien być „energetyczny artykuł 5.” (na wzór artykułu 5. w NATO o wspólnym bezpieczeństwie militarnym).

Z uwagi na swój polityczno-gospodarczy charakter Unia Europejska jest najwłaściwszym miejscem, gdzie strategia zabezpieczenia się przed zagrożeniami energetycznymi mogłaby być ustanowiona. Mimo powszechnej zgody wśród państw europejskich, że strategia taka jest konieczna, nie udaje się uczynić większego postępu w jej przygotowaniu.

W sumie wydaje się, że Unia Europejska nie za bardzo, jak do tej pory, radzi sobie z wyzwaniami w dziedzinie bezpieczeństwa,³⁰ zwłaszcza w odniesieniu do jawnie neozimnowojennego kursu Rosji. Zbyt łatwo godzi się na wszystkie warunki rosyjskie, bez jakiegś widocznej próby ich negocjowania, nie mówiąc już o stawianiu własnych warunków. Taka nieproporcjonalna, asymetryczna spolegliwość strategiczna nie może na dłuższy dystans się opłacać. Trudniej będzie w przyszłości Unii Europejskiej odzyskiwać tracone dzisiaj tak łatwo pozycje.

W tym stanie rzeczy coraz bardziej oczywista staje się potrzeba wzmocnienia jednolitego stanowiska Zachodu wobec Rosji, czemu służyć mogłaby ściślejsza współpraca Unii Europejskiej z NATO, włącznie z ustanowieniem swego rodzaju Euroatlantyckiego Tandemu Bezpieczeństwa NATO - UE. Być może właśnie teraz, w obliczu stworzonego przez Rosję neozimnowojennego wyzwania,³¹ taki system wspólnego, wzajemnie uzupełniającego się działania NATO i UE powstanie. Koncepcja takiego tandemu musi oczywiście zakładać taki podział ról NATO i UE, aby były one uzupełniające się, komplementarne i przez

30 S. P. Kramer, *The Absence of Europe: Implications for International Security?*, “Strategic Forum”, INSS, NDU, Washington, October 2008.

31 Rosja przygotowuje nowe dokumenty strategiczne, w których chce na nowo zdefiniować swoją strategię we współczesnych warunkach bezpieczeństwa - patrz: *Заседание Совета Безопасности Российской Федерации по вопросу «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и комплексе мер по ее реализации»*, <http://www.scrf.gov.ru/news/420.html>





to wymuszały współdziałanie, a nie takie same, o podobnych zadaniach – czyli generujące rywalizację.³² Komplementarność ta musi dotyczyć wszystkich możliwych dziedzin aktywności na polu bezpieczeństwa (politycznej, ekonomicznej, wojskowej).

Być może warunkiem koniecznym i racjonalnym pierwszym krokiem w budowie takiego tandemu bezpieczeństwa mogłoby być utworzenie wspólnego ciała polityczno-decyzyjnego w postaci Rady Bezpieczeństwa NATO – UE.³³

Polska – jako szczególnie zainteresowana zarówno więzami euroatlantyckimi, jak i zdolnościami kompleksowego (zintegrowanego) reagowania na różnorodne zagrożenia symetryczne i asymetryczne – powinna być istotnym inicjatorem i promotorem tego rozwiązania.

3. Proporcjonalne partnerstwo polsko-amerykańskie

Trzecim zewnętrznym filarem polskiej obronności było w mijającym dwudziestoleciu i jest nadal partnerstwo z USA. Amerykanie wiele pomogli nam w drodze do NATO w latach dziewięćdziesiątych. Po wstąpieniu do NATO i UE ich szczególna pozycja w polskiej strategii bezpieczeństwa i obronności została zachowana. W ostatnim czasie możemy zaobserwować pewną zmianę filozofii tej współpracy. Wiele wskazuje na to, że po okresie swego rodzaju „platonicznej miłości” rząd polski przechodzi do nowej doktryny w stosunkach z USA, którą nazwałbym doktryną proporcjonalnego partnerstwa.

Punktem przełomowym stały się negocjacje w sprawie obrony przeciwrakietowej (tarczy antyrakietowej).³⁴ Do tej pory Polska zawsze bezinteresownie i bez większej refleksji wspierała i angażowała się we wszelkie międzynarodowe przedsięwzięcia amerykańskie, jeśli to tylko było potrzebne dla USA. Klasycznym przykładem jest Irak, trochę po-

32 Na konieczność takiego właśnie uzupełniania się NATO i UE zwraca się uwagę m.in. w najnowszej strategii obrony Francji. Patrz – The French White Paper on defence and national security, PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE 2008

33 Na konieczność takiego właśnie uzupełniania się NATO i UE zwraca się uwagę m.in. w najnowszej strategii obrony Francji. Patrz – The French White Paper on defence and national security, PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE 2008

34 S. Koziej, Amerykański system obrony przeciwrakietowej, Rocznik Strategiczny 2007/08, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008, s. 22 – 34





3 Czerwca 2009 r.

dobnym – Afganistan.

Do Iraku poszliśmy, aby pomóc USA, uznając ich racje strategiczne. Bardziej kierowaliśmy się poczuciem solidarności ze swym strategicznym partnerem, niż własnym interesem. Bilans naszej wspólnej z Amerykanami 5-letniej operacji w Iraku nie jest jednoznaczny.³⁵ Najkrócej można go ująć następująco: remis polityczny, sukces wojskowy i porażka gospodarcza.

Politycznie Polska w sumie nie straciła na zaangażowaniu się w Irak, ale też i wiele nie zyskała. Raczej remis, jednak ze wskazaniem na pewne plusy. Dobrze zrobiliśmy, że zdecydowaliśmy się włączyć do grupy kilkudziesięciu państw, które postanowiły aktywnie przeciwstawiać się ówczesnym zagrożeniom międzynarodowym, a nie biernie asystować rozwojowi wypadków. Dobrze, że nie zdecydowaliśmy się w ważnych sprawach „siedzieć cicho”, jak radził nam ówczesny prezydent Francji. Jednym słowem Polska wykazała się samodzielnością strategiczną i, podejmując pewne ryzyko chwilowego pogorszenia relacji z ważnymi dla nas partnerami europejskimi, uzyskała większą podmiotowość polityczną w Europie.

W sensie wojskowym najbardziej spektakularnym następstwem naszego zaangażowania irackiego jest decyzja o przejściu na armię zawodową. Żołnierze, którzy przeszli przez Irak wytworzyli swego rodzaju masę krytyczną, która ostatecznie przeważała szalę decyzyjną na rzecz armii zawodowej. Sztab Generalny, który jeszcze do niedawna był zwolennikiem utrzymania poboru i decydenci polityczni, którzy byli sceptyczni wobec idei armii zawodowej – wreszcie musieli ulec ciśnieniu irackich doświadczeń.

Drugim ważnym dorobkiem wojskowym z Iraku jest zdobycie dużego praktycznego doświadczenia w dowodzeniu wielkimi wielonarodowymi zgrupowaniami operacyjnymi. Takie doświadczenie – poza wielkimi mocarstwami światowymi – ma dziś niewiele innych krajów. Znaleźliśmy się w pierwszej lidze światowej państw o takim właśnie doświadczeniu praktycznym, a nie tylko ćwiczebnym. Z tego względu „atrakcyjność strategiczna” Polski na arenie międzynarodowej w dzie-

35 Irak 2003 – 2008. Misja dla pokoju, Materiały z konferencji naukowej, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008; Irak. Pięć lat i co dalej?, „Bezpieczeństwo Narodowe”, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2009, nr 9 - 10





dzinie bezpieczeństwa wyraźnie wzrosła.

Natomiast największym minusem naszego udziału w operacji irackiej jest niewykorzystanie zaangażowania wojskowego na rzecz zawiązania współpracy gospodarczej z odbudowywanym państwem irackim. Nie zwałabym całej winy za to na Amerykanów. To w większym stopniu nasza wina. Nie tylko dlatego, że nie pomyśleliśmy nawet o tym w momencie decydowania się na tę operację. Cały czas, przez całe 5 lat, polskie rządy patrzyły na Irak wyłącznie przez okulary ministra obrony narodowej, nie starając się włączyć do tego innych resortów i struktur państwa. W tych warunkach nasze niedoświadczone firmy, bez wsparcia, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa, nie miały szans w konkurencji biznesowej w pokonfliktowym, niebezpiecznym środowisku. Gdybyśmy taką ochronę zapewnili, to być może mogłyby one skuteczniej zakotwiczyć się w Iraku.

Nie potrafiliśmy wykorzystać tych szans przez 5 lat obecności w Iraku i w końcu w ogóle się ich pozbawiliśmy wychodząc stamtąd akurat w momencie, gdy pojawiało się tam światełko nadziei na stabilizowanie sytuacji. Nie ulega wątpliwości, że jeżeli nas już tam na miejscu nie będzie, to będzie nam o wiele trudniej robić jakiekolwiek interesy z odnawiającym się Irakiem. Znow ubiegną nas inni, w tym ci, którzy w Iraku wojskowo w ogóle nie byli.

To wycofywanie się było ponadto elementem większego manewru polegającego na przeniesieniu priorytetu naszego zaangażowania międzynarodowego z Iraku do Afganistanu. Manewr ten oceniam krytycznie i uznaję wręcz za błąd strategiczny. Uważam, że lepsza dla Polski byłaby strategia odwrotna: kontynuowanie stosownie korygowanej obecności w Iraku i minimalizowanie zaangażowania w Afganistanie. W Iraku mielibyśmy jakieś szanse na robienie szerszych interesów pozamilitarnych, w Afganistanie, będącym „czarną dziurą bezpieczeństwa światowego,” nie mamy i nigdy nie będziemy mieli żadnych tego typu szans.

Niezależnie od konkretnych rezultatów należy podkreślić, że zarówno w Iraku, jak i w Afganistanie znaleźliśmy się raczej w następstwie politycznego i emocjonalnego utożsamiania się i podążania za USA, niż z w pełni strategicznie skalkulowanego interesu narodowego. Z ofertą w sprawie tarczy antyrakietowej zapowiadało się podobnie. Jeszcze ne-





gocjacje na dobre się nie rozkręciły, a tu już przy okazji pierwszej poważnej rozmowy na ten temat polski Prezydent ogłosił, że tak naprawdę to dyslokacja bazy antyrakietowej w Polsce jest już przesądzona. Sytuacja wypisz-wymaluj „Irak-bis”. Ale ostatecznie zwyciężyło podejście pragmatyczne. W negocjacjach dawaliśmy jasno do zrozumienia, że nie traktujemy tarczy jako dobra samego w sobie. Obok szans, jakie z sobą niewątpliwie niesie dla naszego bezpieczeństwa, eksponowaliśmy coraz mocniej także ryzyka, które ona ściąga na nasze terytorium i które należy kosztem dodatkowych wysiłków redukować i eliminować.³⁶

Osobiście popierałem taką strategię negocjacyjną, jako że sam pozuwam się w pewnym sensie do jej współautorstwa, propagując w rządzie Kazimierza Marcinkiewicza wspólnie z ówczesnym ministrem obrony narodowej Radosławem Sikorskim taką właśnie filozofię traktowania tarczy jako kompleksu szans i ryzyk oraz potrzeby udziału strony amerykańskiej w redukowaniu owych ryzyk.³⁷ Oczywiście dziś widać, że jeszcze nie udało się nam wynegocjować tyle, ile byśmy chcieli, zwłaszcza większego udziału USA w kosztach redukowania ryzyk.³⁸

36 Szerszą publiczną wymianę opinii na ten temat w Polsce zapoczątkowała debata zorganizowana przez Fundację Batorego w sierpniu 2006 roku. Zob. Amerykańska tarcza antyrakietowa a interes narodowy Polski – dyskusja 7 sierpnia 2006, „Przegląd środkowoeuropejski” nr 43/44, Grudzień 2006, s. 20 - 30. Najważniejsze debaty w 2007 roku – to: a) Tarcza antyrakietowa w Polsce – mniej czy więcej bezpieczeństwa?, debata zorganizowana przez BCC, CSM i SEA, Warszawa 1.03.2007, relacja: http://www.bcc.org.pl/dzialalnosc_goscie_szczegoly.php?objectID=264340; b) Tarcza antyrakietowa w Polsce. Szansa czy zagrożenie?, dyskusja zorganizowana przez miesięcznik „Znak” oraz Wyższą Szkołę Europejską im. ks. J. Tischnera, Kraków 16.04.2007 r., relacja: „Znak” nr 6, Czerwiec 2007, s. 73 – 91; c) Amerykańska tarcza antyrakietowa - pomiędzy polityką, ekonomią a interesami supermocarstw, dyskusja zorganizowana przez „Klub Polska 2015+” Związku Banków Polskich, Warszawa, 20.06.2007 r., relacja: <http://www.zbp.pl/site.php?s=Yjk0ZmJkMmMwNjAzMTM=&a=M2VjNGUyOTc5OTc3ODkx>

37 Zob. Tarcza antyrakietowa - Polska może odrzucić ofertę USA, PAP, 29.06.2006 r. Także - S. Koziej, Polska i USA z tarczą, „Rzeczpospolita”, 7.09.2006.

38 Zob dokumenty w tej sprawie: Deklaracja w sprawie współpracy strategicznej między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki; Umowa między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki dotycząca rozmieszczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej antybalistycznych obronnych rakiet prze-





Politycznie zgodziliśmy się na tarczę na minimalnie nas tylko satysfakcjonujących warunkach. To minimum - to otwarcie jakościowej ścieżki modernizacyjnej naszej obrony powietrznej przez stworzenie podstaw wyjściowych do wyposażania ją w nowoczesne środki bezpośredniej obrony przeciwrakietowej typu PATRIOT (tzw. „mała, narodowa tarcza”).

Ale uważam, że rezultat tych negocjacji niezależnie od ich wyniku bezpośredniego – jak wiadomo, na dzisiaj nawet nie jest pewne, czy i w jakim tempie wynegocjowane porozumienie będzie realizowane – jest ważniejszy w innym, bardziej generalnym sensie. Otóż ich skutkiem jest niewątpliwie zmiana samej filozofii stosunków polsko-amerykańskich: ze stosunków asystenckich na partnerskie. Dajemy wyraźny sygnał: chcemy z Ameryką współpracować na równoprawnych zasadach, a nie tylko jej asystować. Oznacza to zakończenie bezrefleksyjnego i bezwarunkowego podążania za USA w ich aktywności międzynarodowej i przejście na rozsądną i wzajemnie korzystną współpracę na zasadach proporcjonalnego partnerstwa strategicznego. Proporcjonalnego – bo z jednej strony jest największe mocarstwo światowe, a z drugiej małe państwo w środku Europy.

Aby w pełni wdrożyć ideę proporcjonalnego partnerstwa strategicznego, należy, moim zdaniem, wykonać jeszcze jeden istotny krok. Trzeba stać się także psychologicznie normalnym partnerem. Otóż symbolem naszych dotychczasowych, nierównorzędnych relacji z USA jest przyjmowanie od Amerykanów bezzwrotnej pomocy finansowej na potrzeby systemowej transformacji naszych sił zbrojnych.

Podkreślmy, że pomoc ta odegrała ważną rolę w pierwszym okresie naszego wybijania się na samodzielność strategiczną w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Za to powinniśmy być i jesteśmy Amerykanom bardzo wdzięczni. Była ona znaczącym wsparciem zwłaszcza w kształceniu naszych kadr wojskowych i modernizacji technicznej sprzętu. Dzisiaj jednak Polska nie jest już krajem na aż takim strategicznym dorobku, aby wciąż potrzebować tego typu charytatywnej pomocy. Jest w stanie radzić sobie sama i przyjmowanie w dalszym ciągu darów finansowych jest bardziej żenujące, niż w czymkolwiek prak-

chwytujących, www.koziej.pl





3 Czerwca 2009 r.

tycznie pomocne. Tym bardziej, że w sensie wielkości jest to pomoc wyłącznie symboliczna (np. 30 mln. dolarów w skali roku, to ułamek procenta budżetu wojskowego).

Lepiej więc podziękować za taką pomoc, której sensu nie podziela także chyba większość Amerykanów. Zamiast tego pora ustanowić normalne reguły obopólnie korzystnego, równoprawnego współdziałania w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym współpracy wojskowej.

Okazji i obszarów takiego współdziałania jest i będzie w przyszłości wiele. Nie kończą się one na tarczy. Polska była, jest i będzie zainteresowana ścisłymi więzami z USA. Amerykanie mają tak wiele różnych interesów światowych, że zawsze będą potrzebowali partnerów do wsparcia ich realizacji. Ze względu na nasze położenie geostrategiczne oraz rolę w ważnych dla USA organizacjach międzynarodowych (zwłaszcza NATO i UE) będziemy pożądanym kandydatem na partnera niemal w każdej ważnej dla USA sprawie.

Miejmy nadzieję, że negocjowanie tarczy antyrakietowej to pierwszy, co prawda jeszcze nie do końca udany, niezbyt pięknie wyglądający pierwsosnek takiej właśnie współpracy. To zapowiedź początku nowego, opartego na zdrowych, normalnych podstawach doktryny proporcjonalnego partnerstwa, etapu w stosunkach polsko-amerykańskich.

Zakończenie

W sumie ostatnie dwudziestolecie polskiej państwowości jest okresem niezwykle bogatym w doświadczenia strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności. Potrafilśmy – choć nie bez trudów i kłopotów – wybić się na samodzielność strategiczną po okresie ubezwłasnowolnienia w warunkach członkostwa w Układzie Warszawskim. Zdołaliśmy pomyślnie osiągnąć najważniejszy cel, jakim było dołączenie do zachodnich struktur bezpieczeństwa i teraz jesteśmy w trakcie zdobywania odpowiadającej naszym interesom i możliwościom pozycji w NATO i UE. Uzyskane do tej pory doświadczenia strategiczne powinniśmy w pełni wykorzystać w nadchodzących latach dla zgodnego z interesami bezpieczeństwa Polski ukierunkowywania przyszłego kształtowania się NATO i UE oraz transformacji (w tym zwłaszcza integracji) narodowego systemu bezpieczeństwa.





LISTA REFERENTÓW

- **Błaszczyk Barbara**, prof. dr hab., Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Wyższa Szkoła Biznesu w Nowym Sączu
- **Boni Michał**, dr, Członek Rady Ministrów
- **Bugaj Ryszard**, prof. dr hab., Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, doradca Prezydenta RP
- **Cichocki Marek**, dr, Centrum Europejskie Natolin, doradca Prezydenta RP
- **Domański Henryk**, prof. dr hab., Dyrektor Instytutu Filozofii i Socjologii PAN
- **Dowiegiewicz Mikołaj**, Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej, Sekretarz Stanu w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej
- **Dudek Antoni**, dr hab., Uniwersytet Jagielloński, Instytut Pamięci Narodowej
- **Dudek Dariusz**, prof. dr hab., Katolicki Uniwersytet Lubelski
- **Dybowski Maciej**, dr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza
- **Fedyszak-Radziejowska Barbara**, dr, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Politechnika Warszawska
- **Gadomski Witold**, „Gazeta Wyborcza”
- **Gawin Dariusz**, dr, Zastępca Dyrektora Muzeum Powstania Warszawskiego
- **Gliński Piotr**, prof. dr hab., Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Uniwersytet w Białymstoku, Przewodniczący Polskiego Towarzystwa Socjologicznego
- **Gomułka Stanisław**, dr, Business Centre Club
- **Gronicki Mirosław**, dr
- **Jackowski Stefan**, prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski
- **Kamińska Irena**, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezes Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA
- **Kamiński Antoni Z.**, prof. dr hab., Instytut Studiów Politycznych PAN, Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej w Warszawie
- **Kieniewicz Jan**, prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski
- **Kieżun Witold**, prof. dr hab., Akademia im. Leona Koźmińskiego





3 Czerwca 2009 r.

- **Kleiber Michał**, prof. dr hab., Prezes Polskiej Akademii Nauk
- **Kobieracki Adam**, Dyrektor Departamentu Polityki Bezpieczeństwa, Ministerstwo Spraw Zagranicznych
- **Kochanowicz Jacek**, prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski
- **Kochanowski Janusz**, dr, Rzecznik Praw Obywatelskich
- **Kofman Jan**, prof. dr hab., Instytut Studiów Politycznych PAN, Uniwersytet w Białymstoku
- **Koziej Stanisław**, prof. dr hab., Akademia Obrony Narodowej
- **Krasnodębski Zdzisław**, prof. dr hab., Uniwersytet w Bremie, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
- **Legutko Piotr**, „Dziennik Polski”, Uniwersytet Jagielloński
- **Libera Antoni**
- **Matyja Rafał**, dr, Wyższa Szkoła Biznesu w Nowym Sączu
- **Merta Tomasz**, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego
- **Nosowski Zbigniew**, Redaktor Naczelny Miesięcznika „Więź”
- **Orłowski Witold M.**, prof. dr hab., Szkoła Biznesu Politechniki Warszawskiej
- **Pomianowski Jerzy**
- **Reiter Janusz**
- **Roszkowski Wojciech**, prof. dr hab., Poseł do Parlamentu Europejskiego
- **Rotfeld Adam Daniel**, prof. dr hab., Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Kolegium Europejskie w Natolinie
- **Staniłko Jan Filip**, Instytut Sobieskiego
- **Stawrowski Zbigniew**, prof. dr hab., Instytut Studiów Politycznych PAN, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
- **Śpiewak Paweł**, prof. dr hab. Uniwersytet Warszawski
- **Ujazdowski Kazimierz Michał**, dr, Uniwersytet Łódzki
- **Wasilewski Jacek**, prof. dr hab., Instytut Studiów Politycznych PAN, Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej w Warszawie
- **Wierzbowski Marek**, prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski
- **Wildstein Bronisław**, „Rzeczpospolita”
- **Zieliński Adam**, prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski
- **Zubik Marek**, prof. dr hab., Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich, Uniwersytet Warszawski





W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989-2009

- **Żukowski Tomasz**, dr, Uniwersytet Warszawski
- **Żylicz Maciej**, prof. dr hab., Prezes Fundacji na Rzecz Nauki Polskiej





Warszawa 2009

Wydawca:

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Przygotowanie do Druku:

Biuro Projektów i Grafiki Świat Zieleni
01-606 Warszawa
ul. Koźmiana 2/11

Druk:

PPGK S.A. Drukarnia KART
01-252 Warszawa
ul. Przyce 20