



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

1 (7) / 2009



Redaktor naczelny
prof. dr hab. *Jerzy Hausner*
Zastępca redaktora naczelnego
dr *Stanisław Mazur*

Dział Wywiady
dr *Marek Benio*

Sekretarz
Anna Szczepanik

Rada programowa
Andrzej Bukowski, Dagmir Długosz, Anna Giza-Poleszczuk, Jarosław Górniak,
Jerzy Hausner, Jan Herbst, Hubert Izdebski, Janusz Koczanowski, Tadeusz Kudłacz,
Adam Leszkiewicz, Stanisław Mazur, Grażyna Skąpska, Andrzej Sokołowski, Jacek Szlachta,
Magdalena Środa, Jan Jakub Wygnański, Janusz Zaleski, Marcin Zawicki

Recenzenci

Andrzej Antoszewski, Tadeusz Borkowski, Tadeusz Borys, Janusz Czapiński, Aniela Dylus,
Marian Filar, Krzysztof Frysztacki, Juliusz Gardawski, Anna Giza-Poleszczuk, Stanisława Golinowska,
Krzysztof Górlach, Grzegorz Gorzelak, Jarosław Górniak, Marian Grzybowski, Jerzy Hausner,
Andrzej Herman, Jacek Antoni Hołówka, Hubert Izdebski, Anna Karwińska, Janusz Koczanowski,
Leszek Korporowicz, Elżbieta Kryńska, Tadeusz Kudłacz, Michał Kulesza, Tadeusz Markowski,
Miroslawa Marody, Zbigniew Mikołajewicz, Józef Orczyk, Krystyna Poznańska, Andrzej Rychard,
Grażyna Skąpska, Andrzej Sokołowski, Paweł Swianiewicz, Jacek Szlachta, Urszula Sztanderska,
Piotr Sztompka, Tadeusz Szumlicz, Magdalena Środa, Jerzy Wilkin, Eugeniusz Wojciechowski,
Janusz Zaleski, Andrzej Zięba, Marek Zirk-Sadowski

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2009

ISSN 1898-3529

Opracowanie graficzne – *Agata Łankowska*
Adiustacja – *Inga Jaworska-Róg*

Adres redakcji:
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
www.msap.uek.krakow.pl

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa
tel./fax 022 826 59 21, 022 828 95 63, 022 828 93 91
dział handlowy: jak wyżej, w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl; scholar@neostrada.pl
www.scholar.com.pl

Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)
Druk i oprawa: Paper & Tinta, Warszawa
Nakład: 650 egz.

Spis treści

Agnieszka Dobroczyńska, Leszek Juchniewicz

Bezpieczeństwo energetyczne Polski – kategoria autonomiczna czy komplementarna?
Konsekwencje dla polityki publicznej 5

Tadeusz Kudłacz, Dariusz Woźniak

Konwergencja czy polaryzacja rozwoju regionalnego Polski w perspektywie 2020 r.
w świetle projekcji modelu HERMIN? 19

Teodor Skotarczak, Maciej J. Nowak

Nieruchomości gminne w gminnych programach rozwoju w strefie zewnętrznej
Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego 33

Marek Zirk-Sadowski

Rządność sądów a zarządzanie przez sądy 45

Wybór tekstów klasycznych

James N. Rosenau

Rządzenie bez rządu. Porządek i zmiana w światowej polityce 65

Wywiady

Wywiad z Prezydentem Wrocławia Rafałem Dutkiewiczem 83

Dokumenty – opracowania – raporty

Karol Olejniczak

Ku diagnozie polskiej administracji rządowej. Kontekst, potrzeby informacyjne,
perspektywy 89

Contents

| | |
|--|----|
| <i>Agnieszka Dobroczyńska, Leszek Juchniewicz</i> Energy Security for Poland – Autonomous or Complementary Categories? Consequences for Public Policy | 5 |
| <i>Tadeusz Kudłacz, Dariusz Woźniak</i> Will Convergence or Polarization Characterise Poland's Regional Development to 2020, in the Light of the Projection of the Hermin Model? | 19 |
| <i>Teodor Skotarczak, Maciej J. Nowak</i> Communally-owned Real Estate in the Development Programmes for the Outer Zone of the Szczecin Metropolitan Area | 33 |
| <i>Marek Zirk-Sadowski</i> Judicial Governance and Governing through Courts | 45 |
| Selection of classic texts | |
| <i>James N. Rosenau</i> Governance, Order, and Change in World Politics | 65 |
| Interviews | |
| Interview with Mayor of Wrocław Rafał Dutkiewicz | 83 |
| Documents – Elaborations – Reports | |
| <i>Karol Olejniczak</i> Towards a Diagnosis of Poland's Governmental Administration. Context, Information Requirements and Prospects | 89 |

Agnieszka Dobroczyńska, Leszek Juchniewicz

Bezpieczeństwo energetyczne Polski – kategoria autonomiczna czy komplementarna? Konsekwencje dla polityki publicznej

Zaprezentowany artykuł nie jest z pewnością poświęcony ocenie stanu bezpieczeństwa energetycznego. Autorzy podjęli próbę innego rodzaju. Pokazują, jak podejście do państwa, do jego rządzenia rozstrzyga zarazem o charakterze kategorii bezpieczeństwa energetycznego (BE) i jego roli w polityce gospodarczej. Zdaniem autorów w praktyce rządzenia dominuje względnie odosobnione traktowanie poszczególnych celów polityki energetycznej (PE), bez uwzględniania niezbędnych uwarunkowań i współzależności, w szczególności zaś – wrażliwości gospodarki na energię *eo ipso* na bezpieczeństwo energetyczne. Doraźność działań w tym zakresie, a czasami wręcz dowolność oraz towarzysząca temu zmienność priorytetów w cyklu kalendarza politycznej dominacji wynika – w przekonaniu autorów – z braku systemowych ram tworzenia polityki gospodarczej i jej komponentów, w tym polityki energetycznej. Nie bez znaczenia jest też niewłaściwe wykształcenie polityków (szczególnie brak wiedzy ekonomicznej) i ich brak wyobraźni (umiejętności alternatywnego myślenia). Autorzy sięgają po przykłady z konceptualnych ujęć PE i jej realizacji, proponują także, jak powinno się postępować, by odejść od nagannej praktyki ostatnich lat i zacząć efektywnie wykorzystywać współzależności strategii rozwoju kraju. Wskazują na pewne okoliczności metodyczne i proceduralne, które byłyby rękojmią harmonijnego godzenia komplementarnych celów PE.

Słowa kluczowe: państwo, rządzenie, strategia rozwoju, polityka energetyczna, bezpieczeństwo energetyczne.

1. Wstęp

Bezpieczeństwo energetyczne (BE) kraju ostatnimi czasy szczególnie intensywnie zaprząta uwagę polityków, energetyków i dziennikarzy. To niewątpliwie oznaka, że być może „coś jest na rzeczy” i jeśli nawet na razie nic złego się nie wydarzyło, to zapewne wydarzyć niebawem się musi! Wystarczy przejrzeć prasę z kilku miesięcy, aby mieć obraz wzmożonego zainteresowania energetyką¹. Przysłowiowy Kowalski, przytło-

czony medialną wrzawą i katastroficznymi wypowiedziami wielu polityków i ekspertów (a raczej – pseudoekspertów), czuje się z pewnością zagubiony. I nie wie komu wierzyć, czy się już bać powinien, czy też spokojnie może zająć się swoimi sprawami, wierząc, że o krajowe i jego osobiste bezpieczeństwo energetyczne skutecznie zatroszczy się władza publiczna i liczne instytucje oraz organizacje biznesowe do tego powołane.

W tej sytuacji wypadałoby postawić pytanie: a jak jest naprawdę? Czym jest bezpieczeństwo energetyczne kraju takiego jak Polska, kto za nie obecnie odpowiada, od jakich konkretnie czynników zależy, jak je kształtować i o czym nigdy nie wolno zapominać – ile kosztuje i dlaczego ewentualnie tak drogo. Byłyby to z pewnością podstawowe pytania, na które staralibyśmy się znaleźć odpowiedź, gdyby niniejsze rozważania były głosem w toczącej się dyskusji o konkretnym stanie – dziś i w przyszłości – tegoż bezpieczeństwa. W takim ujęciu spraw bezpieczeństwa energetycznego należałoby się odnieść do wielu

Agnieszka Dobroczyńska – Urząd Regulacji Energetyki; Leszek Juchniewicz – Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski.

¹ Wystarczy przyrzeć się medialnym tytułom – mówią same za siebie: A. Kublik, „Gazprom szykuje się na Polskę”, *Gazeta Wyborcza* z 5 stycznia 2009 r.; „Czy grozi nam kryzys energetyczny”, *Parkiet* z 27 grudnia 2007 r.; A. Grzeszak, „Kończy się nam energia”, *Polityka* 2008, nr 24; P. Apanowicz, „Dramatyczna sytuacja energetyki”, *wnp.pl* z 2 czerwca 2008 r.; „Mamy się bać? Powstanie raport o bezpieczeństwie energetycznym”, *„Gazeta.pl”* z 9 kwietnia 2008 r.; K. Trębski, P. Wipler, „Kiedy zabraknie nam gazu?”, *Wprost* 2009, nr 24.

opinii formułowanych w bardzo bogatej literaturze przedmiotu. Zamierzenie autorów jest jednak inne. Próbuje przedstawić, jak podejście do państwa, do rządu rozstrzyga zarazem o charakterze kategorii bezpieczeństwa energetycznego i jego roli w polityce publicznej.

Problemy istotne dla gospodarki i obywateli dotychczas próbowano w Polsce rozwiązywać jedynie w doraźny sposób. Należy to diametralnie zmienić. Chcemy wskazać, jak powinno się postępować, by polityka gospodarcza i jej komponenty (w tym polityka energetyczna) uwzględniały szerszą perspektywę rozwoju oraz zidentyfikować pewne okoliczności metodyczne i proceduralne, które by go gwarantowały.

2. Bezpieczeństwo energetyczne – aspekty definicyjne

Zarówno w Unii Europejskiej, jak i Polsce mamy do czynienia z podobnym rozumieniem kategorii bezpieczeństwa energetycznego. W oficjalnych dokumentach unijnych oznacza to zapewnienie niezakłóconych dostaw surowców energetycznych po przystępnej cenie i z ograniczonym wpływem na środowisko naturalne, a przede wszystkim zmniejszenie uzależnienia importowego (Komisja Europejska 2000). Z kolei w polskim prawie bezpieczeństwo energetyczne ujęto następująco: *stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska*². Dwa istotne elementy to niezawodność (technika) i dostępność dla odbiorcy końcowego (ekonomia). Ta ostatnia pojawia się czasami jako ceny akceptowane przez sprzedawców i odbiorców (tj. wynikające z możliwości płatniczych konsumenta energii i z potrzeb inwestycyjnych producenta) bądź jako ceny racjonalne³ (uwzględnia-

jące ograniczoność konwencjonalnych zasobów energetycznych i zmiany klimatyczne).

Nawet tak lapidarnie przywołane aspekty definicyjne pokazują, że bezpieczeństwo energetyczne to praktycznie pochodna stanu gospodarki i jej relacji polityczno-gospodarczych ze światem zewnętrznym. Nie jest zatem odrębną kategorią polityki, ale jej częścią obejmującą uwarunkowania i sprzężenia energetyki z resztą gospodarki, czyli tych działań, które określamy mianem polityki energetycznej (PE). Dlatego też kwestie bezpieczeństwa energetycznego należy rozpatrywać w kontekście dwóch innych, nie mniej ważnych celów stojących przed energetyką: efektywności produkcji wraz z dostarczaniem i konsumpcją energii oraz ochrony środowiska przed niekorzystnymi skutkami działalności energetycznej. Mamy więc do czynienia nie z jednym celem, lecz z triadą celów, które powinny stale znajdować się w stanie względnej harmonii⁴. Dominacja jednego z nich w oczywisty sposób prowadzi do zakłócenia wewnętrznej homeostazy, a w konsekwencji – do wystąpienia perturbacji realizacyjnych w odniesieniu do wszystkich celów, łącznie z tym eksponowanym.

Ta ostatnia konstatacja może budzić zdziwienie swoją oczywistością. Wystarczy jednak przyjrzeć się polskiej praktyce i ją ocenić. Widać, nawet gołym okiem, że zajmujemy się niemal wyłącznie bezpieczeństwem energetycznym, i to po amatorsku. Czy kiedykolwiek publicznie, w szerszym wymiarze, dyskutowano

⁴ Przesłanki kompleksowej wspólnotowej polityki energetycznej dojrzały powoli: początkowo jej celem była stabilizacja narodowych systemów i bezpieczeństwo energetyczne. Następnie, gdy energia stawała się coraz droższa i w coraz większym stopniu mogła stanowić hamulec wzrostu ekonomicznego, aby tego uniknąć, podawano energetykę mechanizmom rynkowym i włączano ją w proces tworzenia jednolitego rynku Wspólnoty. W miarę uzyskiwania coraz wyższego poziomu ekonomicznego ważnym wymiarem życia Wspólnoty stała się jego jakość, a głównie jego środowiskowe aspekty. Potwierdzono to w *Białej Księdze: Polityka energetyczna Unii Europejskiej*. COM(1995) 628. Od tego momentu wartość teleologiczna zarówno wspólnotowej polityki, jak i polityk krajowych pozostaje niezmienna, co oznacza, że takie cele mają charakter niepodważalnych imperatywów. Niemniej jednak zarówno urzeczywistnianie priorytetowych celów, jak i zamierzeń o relatywnie niższym ciężarze gatunkowym napotyka na liczne bariery i zakłócenia.

² Art. 3, pkt 16 *Ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne* (DzU 2006, nr 89, poz. 625 z późn. zm.).

³ W uproszczeniu jest to synonim ceny kształtującej się pod wpływem popytu i podaży, ale i z uwzględnieniem mechanizmów pozarynkowych zapewniających pewność i bezpieczeństwo w długim okresie, tj. cena uwzględniająca zarówno koszty rozwoju, jak i ochrony środowiska.

nad pozostałymi celami, szczególnie zaś nad tym dotyczącym efektywności energetycznej i ich wzajemnych współzależnościach? Odpowiedź jest negatywna, niewiele o tym wiedzą przede wszystkim sami politycy, a i eksperci zajmujący się energetyką, jeżeli wiedzą, to nie przypisują tym sprawom stosownego znaczenia⁵.

Jak mogło dojść do takiego stanu rzeczy, by władza publiczna utraciła z pola widzenia istotne komponenty i jednocześnie – immanentne uwarunkowania polityki gospodarczej? Wydaje się, że trafną diagnozę tej sytuacji sformułował Jerzy Hausner, występując na Kongresie Ekonomistów Polskich (Hausner 2007)⁶. W koncepcjach ustrojowych sprzed kilku lat, których konsekwencje są do dziś obecne, mieliśmy do czynienia z paternalistyczną rolą państwa i dominacją funkcji właścicielskiej polityki gospodarczej nad regulacyjną. Dobrym przykładem może być właśnie sfera energetyki. I by nie poprzestać na tej ogólnej konstatacji, sięgnijmy do dokumentu (Ministerstwo Gospodarki 2006) zawierającego Stanowisko ówczesnego Rządu RP w odniesie-

⁵ Dowodzi tego brak presji na uchwalenie tzw. ustawy efektywnościowej (prawie roczne opóźnienie wobec unijnych terminów), czy też nikłe zainteresowanie rezultatami Narodowego Programu Foresight „Polska 2020” uruchomionego przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w 2006 r., www.foresight.polska2020.pl (konferencja z 16 lutego 2009 r.).

⁶ „W 2005 r. władze przejęło ugrupowanie, które kładło w swym programie nacisk na funkcjonowanie państwa. Z tym, że ludziom tego ugrupowania przyświeca zupełnie inna jego wizja. Wizja państwa silnego, bo scentralizowanego i monokratycznego, państwa «technologicznego ciągu władzy», państwa twardej ręki i mocnych słów. Przez dwa lata rządów tego ugrupowania wiemy już na pewno, że dla tego ugrupowania polityka gospodarcza i rozwój ekonomiczny nie stanowią podstawowych obszarów zainteresowania. W tej dziedzinie praktyką stały się propagandowe fajerwerki, za którymi kryje się postępująca i ukrywana ingerencja w gospodarkę, dokonywana poprzez skrajnie upartyjnione zarządzanie majątkiem skarbu państwa i prowadząca do rozbudowywania jego domeny. Rzeczywistymi wyznacznikami tej polityki jest zatrzymanie wdrażania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w miejsce której z pompą ogłoszono tzw. «pakiet Kluski», a jednocześnie krok po kroku rządzący – poprzez partyjnych nominatów – starają się zbudować wielkie państwowe dominia w **energetyce** (podkreślenie nasze), bankowości i ubezpieczeniach, które pozwalałyby im narzucać warunki gospodarowania sektorowi prywatnemu”.

niu do Zielonej Księgi: „Europejska Strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii”. Niektóre sformułowania tego Stanowiska muszą budzić co najmniej zdziwienie. I tak np.:

Zielona Księga⁷ przyjmuje założenie, iż nowa polityka energetyczna Unii Europejskiej powinna opierać się na trzech równorzędnych co do ważności filarach – zrównoważonym rozwoju, konkurencyjności i bezpieczeństwie dostaw oraz pełnej synergii między nimi. Jednocześnie kładzie nacisk na konieczność dokończenia budowy w pełni konkurencyjnego wewnętrznego rynku energii jako niezbędny warunek dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw i niższych cen.

Polska natomiast uważa, że kwestie bezpieczeństwa energetycznego powinny dominować nad pozostałymi dwoma filarami i w tym kontekście podkreśla, że działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa energetycznego realizowane w jednym państwie członkowskim UE powinny przyczyniać się do poprawy bezpieczeństwa energetycznego w całej Unii Europejskiej oraz nie powodować pogorszenia stanu bezpieczeństwa energetycznego w innym państwie członkowskim. Należy przez to podkreślić, że Polska trzy filary polityki energetycznej określone w Zielonej Księdze postrzega nierozdzielnie, natomiast wyszczególnia bezpieczeństwo dostaw jako podstawę, bez której nie będzie możliwe osiągnięcie pozostałych filarów (tj. zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności).

Tekst przytaczamy *in extenso*, by nie narazić się na zarzut manipulacji, ale pozwalamy sobie też poddać go pewnej ocenie. Pierwszy akapit to tekst o charakterze normatywnym, wzięty z dokumentu unijnego, ma być swoistym alibi dla Polski. Zamieszczenie go w Stanowisku polskim *de facto* służy negacji zasady równorzędności filarów unijnej polityki energetycznej, a przesądza o tym kolejny akapit. Poglądy tak jednoznacznie sformułowane w określonej sytuacji politycznej, mimo jej zmiany, w dalszym ciągu są dość powszechnie wypowiediane.

⁷ *Zielona Księga UE: Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*. COM(2006) 105, wersja ostateczna, Bruksela.

3. Bezpieczeństwo energetyczne – wrażliwość na energię

Uzależnienie poziomu rozwoju i dynamiki wzrostu gospodarczego od energii to oczywista współzależność, jednak skala tej relacji zasługuje na uwagę i pozwala ocenić wrażliwość gospodarki na energię, *eo ipso* – na bezpieczeństwo energetyczne. Wydaje się, że dla potrzeb niniejszego tekstu wystarczy przyjąć, że na wrażliwość energetyczną ogółem gospodarki składają się posiadane naturalne zasoby energetyczne – w uproszczeniu odzwierciedla to struktura bilansu energii pierwotnej – i stopień zaawansowania cywilizacyjnego – do pewnego stopnia ilustruje to struktura bilansu zużycia energii finalnej oraz efektywność produkcji i konsumpcji energii, czyli stan rynku. Polska energetyka obejmuje szerszy niż w większości państw UE obszar gospodarki (OECD/IEA 2006)⁸. Inna jest też struktura paliw pierwotnych⁹, ogólna efektywność ich użytkowania, a także – inne aspekty środowiskowe. W porównaniu z krajami tzw. starej 15, Polska dysponuje znacznymi zasobami paliw stałych (węгля kamiennego i brunatnego), natomiast skromniejszymi zasobami paliw węglowodorowych (gazu ziemnego i, szczególnie, ropy naftowej). Dlatego, mimo zmian w strukturze pozyskania i zużycia energii pierwotnej, węgiel jest nadal podstawowym nośnikiem energii w polskiej gospodarce. Rośnie co prawda zużycie gazu ziemnego jako bardziej ekologicznego paliwa, ale niewspółmiernie mała jego ilość pochodzi z rodzimych zasobów¹⁰. Ten stan rzeczy utrzymuje bezpieczeństwo energetyczne na wysokim poziomie, jednocześnie oznacza to niższą efektywność sektora energii – i to bez względu na postęp w transformacji rynkowej. Ewentualne

⁸ Poza energią elektryczną i gazem istotne miejsce zajmuje ciepłownictwo, jest to różnica 10 punktów procentowych w strukturze finalnej konsumpcji energii.

⁹ Udział węgla w strukturze paliw pierwotnych jest w Polsce nadal znaczący i wynosi blisko 60%.

¹⁰ Obecnie zinwentaryzowane rodzime zasoby gazu ziemnego (głównie zaazotowanego, a więc gorszej jakości) wystarczyłyby na 10–12 lat podobnego jak dzisiaj zużycia! Ale prace poszukiwawcze trwają nadal, odkrywa się nowe pokłady gazu, zaś postęp technologiczny umożliwi niebawem eksploatację tych złóż, których dotychczas ze względu na wysokie koszty nie opłacało się eksploatować.

zmiany w strukturze pozyskania i zużycia energii pierwotnej na rzecz gazu ziemnego z importu (bez względu na jego stan skupienia) zmniejszają samowystarczalność energetyczną kraju¹¹. W bilansie finalnym zużycia energii dominuje energia elektryczna, stąd sytuacja w elektroenergetyce – a właściwie w Krajowym Systemie Elektroenergetycznym (KSE)¹² – w dużym stopniu jest utożsamiana z bezpieczeństwem energetycznym, o którym staje się równie głośno przy sporadycznych zakłóceniach w importowych dostawach gazu ziemnego. Dlatego istotne są takie parametry, jak stan zapasów paliw stałych, saldo mocy osiągalnej nad zapotrzebowaniem szczytowym¹³, struktura mocy¹⁴, stan infrastruktury transportowania energii elektrycznej, przepustowość połączeń transgranicznych¹⁵ itd. W gazownictwie, ze względu na dominujący import, sprawą podstawową są sieci (transport i dystrybucja) i ich jakość¹⁶ oraz zdolności magazynowania gazu ziemnego¹⁷. Krajowy system przesyłowy gazu ziemnego jest też względnie odosobniony od sąsiednich systemów, zwłaszcza państw należących do Unii Europejskiej. Jego

¹¹ Wartość wskaźnika samowystarczalności energetycznej Polski znacznie przekracza poziom 80% i z pewnością jeszcze przez wiele lat będzie wyższa niż w krajach Unii Europejskiej.

¹² W elektroenergetyce nie nastąpiły znaczące zmiany w przepustowości połączeń międzysystemowych. Nadal KSE jest systemem dosyć odosobnionym. Proces konsolidacji pionowej sektora energii elektrycznej w Polsce spowodował powstanie ograniczonej liczby grup energetycznych, o bardzo dużej sile rynkowej. Niemal cały wolumen energii elektrycznej jest sprzedawany w kontraktach dwustronnych, głównie na obszarze posiadanych sieci dystrybucyjnych, co ogranicza płynność rynku hurtowego i prowadzi do jego wyeliminowania.

¹³ W krajach UE przyjmuje się za poziom uzasadniony 20–24% i w Polsce jest podobnie.

¹⁴ W Polsce zdecydowana większość mocy jest zlokalizowana w elektrowniach ciepłych. Ten wskaźnik osiąga w Polsce niemal 92%, natomiast w UE to około 55%. Jest to nie tylko miarą dystansu, lecz także wyjaśnia trudności i wymagania chociażby w zakresie postępowań regulacyjnych i ochrony środowiska naturalnego, o których wiedziano od prawie 10 lat.

¹⁵ W Polsce około 8%, w UE średnio 15%.

¹⁶ Stan gazociągów przesyłowych jest dobry, ale są nierównomiernie umiejscowione.

¹⁷ Zapasy gazu ziemnego i paliw płynnych są na zadowalającym poziomie.

cechą charakterystyczną jest jednokierunkowe przesyłanie gazu (wschód–zachód) oraz całkowita rezerwacja nominacji na punktach „wejścia” przez PGNiG SA – dominującego gracza na rynku krajowym¹⁸.

Kolejny element charakterystyki relacji gospodarka–energetyka to zużycie energii. Porównanie polskiej sytuacji z unijną wskazuje na odmienności zarówno ilościowe, jak i jakościowe. Generalnie konsumuje się mniej energii, szczególnie zaś elektryczności. Jednocześnie obserwowana od początku lat 90. tendencja do zmniejszania się zapotrzebowania na energię w Polsce¹⁹ obecnie uległa zahamowaniu²⁰. W UE średnie zużycie energii jest degresywne²¹, powodujące spadek energochłonności produktu społecznego (Komisja Europejska 2005)²² i tym samym – zasadniczo zmniejszające zapotrzebowanie na energię. Istnieje jednak bardzo duży dystans między poszczególnymi krajami Wspólnoty w zakresie racjonalnego wykorzystania energii. Tylko w przybliżeniu pokrywa się on z różnicami w zaawansowaniu ekonomicznym²³, ale

¹⁸ Krajowe przedsiębiorstwa obrotu nie biorą udziału w handlu w węzłach regionalnych. Nie istnieje także handel gazem w węzłach wewnątrz krajowego systemu przesyłowego ani obrót giełdowy. Układ infrastruktury połączeń transgranicznych powoduje ograniczone możliwości liberalizacji rynku. Ukierunkowanie polityki państwa na zapewnienie bezpieczeństwa dostaw gazu spowodowało wolniejszy rozwój konkurencji, utrzymanie regulacji cen i brak alternatywnych sprzedawców na rynku.

¹⁹ Spadek popytu był rezultatem splotu wielu okoliczności, w których najważniejsze to trwająca transformacja polskiej gospodarki, stale zmniejszająca się jej energochłonność, a także działań oszczędnościowych wymuszonych wzrostem cen nośników energii pierwotnej. Stan obecny wynika natomiast z pewnego, na razie niewielkiego, wzrostu sprzedaży energii elektrycznej przy zmniejszonej sprzedaży ciepła i gazu, co generalnie jest korzystne, zważywszy na szczególnie niską konsumpcję energii elektrycznej w gospodarstwach domowych.

²⁰ Od 2005 r. do 2007 r. produkcja sprzedana energetyki utrzymywała się na stałym poziomie, co przy rosnącym PKB oznaczało wzrost efektywności wykorzystania energii.

²¹ Po początku lat 90., kiedy zużycie spadło do poziomu sprzed 1973 r. – odbudowuje się bardzo powoli. Wskazuje to na poważne zmiany strukturalne i techniczno-technologiczne w państwach UE.

²² Od 1971 do 2005 r. energochłonność średnio dla 25 państw UE zmniejszyła się około 40%.

trzeba również brać pod uwagę chociażby strukturę wykorzystania paliw pierwotnych i poziom nowoczesności technologii przemiany energii. Polska gospodarka pozostaje jedną z najbardziej energochłonnych w UE, ze wskaźnikiem prawie trzykrotnie wyższym niż średnia (IEA 2008).

Zdecydowanie niekorzystnie na tle UE wygląda w Polsce struktura konsumpcji energii. Widać to zwłaszcza przy porównaniu poziomu konsumpcji energii elektrycznej na mieszkańca. Nadal najważniejszym polskim odbiorcą energii elektrycznej jest przemysł, mimo że jego udział stale maleje. Nie ulega wątpliwości, że coraz większego znaczenia będą nabierały – jako odbiorcy – gospodarstwa domowe²⁴.

Wrażliwość gospodarki na energię zależy również od stanu rynku energii. Niezawodność dostaw energii w cenach do zaakceptowania zarówno przez firmy, jak i gospodarstwa domowe to przecież istotny czynnik konkurencyjności i trwałego rozwoju Europy (Komisja Wspólnot Europejskich 2008). Jednakże ilościowy wpływ cen na wzrost ekonomiczny nie jest jednakowy dla poszczególnych państw: wyraźnie słabszy dla najwyżej rozwiniętych, w pierwszej kolejności dotyczy to Unii Gospodarczej i Walutowej, ale i Wielkiej Brytanii, Danii i Szwecji. Potwierdziły to badania dotyczące poziomu konkurencji w sektorze energii przeprowadzone na zlecenie Komisji Europejskiej (Delgado, Friederiszick, Roller 2007). Polska usytuowała się w grupie krajów o stosunkowo niskiej konkurencyjności, ale charakteryzujących się jednocześnie wysokim bezpieczeństwem energetycznym²⁵.

²³ Przykładowo, PKB *per capita* w Polsce kształtował się w 2006 r. na poziomie 30% średniej UE (po uwzględnieniu parytetu siły nabywczej relacja ta wyniosła ok. 50%) – obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

²⁴ Pod koniec lat dziewięćdziesiątych udział gospodarstw domowych w zużyciu energii elektrycznej w Polsce wynosił ok. 20% przy ogólnej tendencji wzrostowej, natomiast w krajach Unii Europejskiej te wskaźniki są znacznie wyższe – ok. 30% w Niemczech, we Francji – 34%, w Wielkiej Brytanii – 35%, w Austrii – 32%.

²⁵ Polski rynek energii elektrycznej został oceniony jako ciągle jeszcze pozostający w fazie narodzin, zaś rynek gazu – jako niewielki i całkowicie niezliberalizowany, niski poziom integracji z innymi rynkami, spowodowany głównie niedostateczną ilością połączeń transgranicznych. W jednym i drugim przypadku jako powód i cechę

Istotna ciągle wrażliwość unijnej gospodarki na energię mimo zmniejszającej się wyraźnie jej energochłonności ogółem wynika m.in.:

- z „substituowania” energii ogółem przez energię elektryczną (przede wszystkim jest to atrybut liderów UGW: Francji, Niemiec, Włoch, Hiszpanii oraz Wielkiej Brytanii, Szwecji, Danii) – co z kolei powoduje wzrost technicznych zagrożeń, takich jak dostępność mocy wytwórczych oraz stan i przepustowość sieci w ciągłości dostarczania energii elektrycznej;
- z rosnącego importu ropy i gazu – to zaś oznacza poważny wzrost zagrożeń ciągłości i bezpieczeństwa dostaw ze względu na geopolitykę oraz
- z niezadowalającego postępu w realizacji wewnętrznego rynku energii – co w konsekwencji rodzi spadek bezpieczeństwa ekonomicznego.

4. Bezpieczeństwo energetyczne *versus* polityka energetyczna

Ujęcie konceptualne. Zasygnalizowana wcześniej praktycznie występująca w polityce opozycja między bezpieczeństwem energetycznym a polityką energetyczną jest nietrafna. Oznaczałaby bowiem, że bezpieczeństwo to coś zewnętrznego wobec polityki i z racji pierwszorzędnego – medialnie – znaczenia dla państwa i społeczeństwa ma determinować treść całej polityki energetycznej. Może się tak zdarzyć, ale nie jako reguła, tylko z powodu rzeczywistego układu uwarunkowań.

Poprawność posługiwania się przedmiotowymi kategoriami PE i BE wymaga podejścia od ogółu do szczegółu: polityka jest sukcesywnie wypełniana treścią – cele i środki – na skutek poszerzanej analizy przesłanek w zestawieniu z ukonkretnianymi potrzebami, w którym to układzie iteracyjnym znajduje się miejsce na bezpieczeństwo energetyczne. Prawie 10 lat temu zaproponowaliśmy określoną procedurę postępowania przy ujęciu konceptualnym polityki energetycznej (Dobroczyńska, Juchniewicz 2003b). Polegało to na postulowaniu respektowa-

nia w praktyce gospodarczej określonej sekwencji działań i współzależności pomiędzy różnymi, co do zawartości, dokumentami, programami i regulacjami. *W polskiej energetyce pożądanym byłby następujący łańcuch przedsięwzięć: koncepcja długookresowego rozwoju kraju – polityka energetyczna – średniookresowa polityka gospodarcza – polityka regulacyjna wobec energetyki; przy czym powinna być przestrzegana prawidłowość: cele niższego rzędu są narzędziami realizacji celów wyższych* (Dobroczyńska, Juchniewicz 2003a, s. 365)²⁶.

Istota naszego postulatu metodologicznego w budowie polityki energetycznej polega przede wszystkim na jej realnym osadzeniu i powiązaniu z programami gospodarczymi rządu o strategicznym charakterze i zróżnicowanych horyzontach czasowych. Wizja rozwoju kraju *in corpore* ma z pewnością charakter nadrzędny i poprzedza politykę energetyczną, stanowiąc dla niej zbiór celów wyższego rzędu. Przesądza to jednocześnie o służebnej roli energetyki w stosunku do całego układu społeczno-gospodarczego. Z kolei średniookresowa polityka gospodarcza i polityka regulacyjna w naturalny sposób stają się programami wykonawczymi dla polityki energetycznej, której poprawne ukonkretnienie wymaga metodycznego zakomponowania (uwarunkowania, cele, regulacje; Dobroczyńska, Juchniewicz 2003b).

Podobnie wygląda współzależność pomiędzy całą polityką energetyczną a jej częścią – bezpieczeństwem. Wskazanie zatem właściwego miejsca i funkcji bezpieczeństwa w konkretnej sytuacji polityczno-gospodarczej polegać winno na rzetelnych, wielowariantowych studiach, z uwzględnieniem szerokiego spectrum przesłanek, których syntezą dla takiego kraju jak Polska jest, jak się wydaje, wymiar ekonomiczny. Takie podejście do definiowania bezpieczeństwa energetycznego w okresie polskiej transformacji powoli się urzeczywistniało. Dość powiedzieć, że w czterech pierwszych dokumentach rządowych (z 1990, 1995, 2000 i 2002 r.) dotyczących zało-

²⁶ Wspomniane współzależności z reguły znane są większości ekonomistów, ale dużo mniej, wręcz marginalnie kadrom inżynierskim dominującym w strukturach zarządzania polską energetyką, a już z całą pewnością nie są znane zawodowym politykom.

charakterystyczną takiego stanu rzeczy wskazano utrzymującą się własnościową dominację państwa.

zeń polityki energetycznej²⁷ lub ich oceny i korekty, kwestie bezpieczeństwa energetycznego zostały potraktowane w podobny sposób, dość ogólnie. W warstwie teleologicznej tych dokumentów potwierdzano, co prawda, deklarowaną jedność triady celów polityki energetycznej, ale w ślad za tym nie postępowało porządkowanie i systematyzowanie poszczególnych zakresów działania, celów operacyjnych i narzędzi regulacyjnych, pozostających w gestii państwa.

Dopiero *Polityka Energetyczna Polski do 2025 r.*²⁸ znacznie bardziej kompleksowo i z pewnością nowatorsko ujęła pryncypia polityki energetycznej, jednocześnie szerzej niż dotychczas analizując kwestie bezpieczeństwa energetycznego. Warto więc, jak się wydaje, poświęcić nieco miejsca przypomnieniu zasadniczych postanowień i treści tego rządowego dokumentu.

Po pierwsze, ówczesny program działań adresowanych do energetyki i kształtujących jej relacje z pozostałą częścią gospodarki, zyskał miano „doktryny polityki energetycznej” ze względu na uporządkowany metodycznie sposób prezentowania jej treści.

Po drugie, potwierdzono zasadność kontynuacji polityki energetycznej, której celem jest: zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrost konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, ochrona środowiska przed negatywnymi skutkami działalności energetycznej, związanej z wytwarzaniem, przesyłaniem i dystrybucją energii i paliw. Co więcej – zadeklarowano jednoznacznie, że tak rozumiany cel polityki energetycznej zawsze musi być rozpatrywany i realizowany łącznie jako układ zrównoważony i zorientowany na maksymalizację sumy korzyści bezpieczeństwa energetycznego (czyli niezawodności zaopatrzenia w energię), wzrostu konkurencyjności gospodarki oraz bezpieczeństwa ekologicznego.

Po trzecie, powiązano politykę energetyczną z długookresową wizją rozwoju kraju i jej narzędziami realizacyjnymi. W tym przypadku – z *Założeniami Narodowego Planu Rozwoju na*

*lata 2007–2013*²⁹. Dzięki temu polityka energetyczna zyskała swój średniookresowy horyzont realizacyjny, stając się jednocześnie istotną składową strategii rozwoju Polski.

Po czwarte, zredefiniowano podstawowe dla doktryny polityki energetycznej kategorie i zasady, a wśród tych pierwszych – bezpieczeństwo energetyczne, jego determinanty i ekonomiczne uwarunkowania, bezpieczeństwo ekologiczne i jego podstawowy zakres, dywersyfikację źródeł dostaw paliw i energii, niezawodność dostaw i samowystarczalność energetyczną kraju. Natomiast wśród zasad wymieniano trwały rozwój, mechanizmy rynku konkurencyjnego, wypełnienie zobowiązań traktatowych Rzeczypospolitej (głównie z Unią Europejską), wspomaganie rozwoju Odnawialnych Źródeł Energii (OZE), regulowany dostęp stron trzecich do sieci energetycznych (*Third Party Access – TPA*), partnerstwo publiczno-prywatne, zachowanie nadzoru państwa nad infrastrukturą przesyłową oraz prace władzy publicznej nad realizacją doktryny polityki energetycznej – przy otwartej kurtynie.

Po piąte, i co trzeba uznać za absolutną nowość w polskiej polityce energetycznej, istotne dla bezpieczeństwa energetycznego aspekty podmiotowe i przedmiotowe oraz funkcjonalne ujęto procesowo jako zarządzanie bezpieczeństwem energetycznym. W rozdziale dokumentu poświęconego tym zagadnieniom znalazły się syntetycznie zaprezentowane kierunki działań związanych z planowaniem, organizowaniem, koordynacją, nadzorem i kontrolą bezpieczeństwa energetycznego. W przekroju podmiotowym – wskazano przede wszystkim odpowiedzialnych za bezpieczeństwo energetyczne. I tak są nimi: administracja rządowa, wojewodowie oraz samorządy województw, gminna administracja samorządowa, operatorzy systemów sieciowych (przesyłowych i dystrybucyjnych). Określono zakres spraw pozostających w ich gestii oraz wskazano mechanizmy i narzędzia zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego przez podmioty odpowiedzialne. Nie wchodząc w szczegółowy zakres tych kompetencji, warto jako niezwykle symptomatyczny przykład wskazać dwie prerogatywy rządowe. Administracja rządowa została wskaza-

²⁷ Termin „założenia polityki energetycznej” został ustawowo wprowadzony do *Prawa energetycznego*, był synonimem polityki energetycznej i obowiązywał do 2005 r.

²⁸ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 4 stycznia 2005 r.

²⁹ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 30 kwietnia 2004 r.

na jako odpowiedzialna m.in. za stałe prowadzenie prac prognostycznych i analitycznych w zakresie strategii bezpieczeństwa energetycznego wraz z niezbędnymi pracami planistycznymi oraz za działania na rzecz promowania konkurencji i usuwanie barier ją ograniczających wraz z racjonalizacją zasad i zakresu administracyjnej ingerencji w funkcjonowanie sektora energii.

Należy także podkreślić, że w dokumencie wprowadzono kryterium czasu jako istotnego czynnika realizacji kompetencji w zapewnianiu bezpieczeństwa energetycznego. Wyróżniono trzy horyzonty czasowe determinujące to bezpieczeństwo: krótkoterminowe, związane ze zbilansowaniem danego systemu; średnioterminowe, dotyczące zapewnienia dostaw energii; długoterminowe, związane z zapewnieniem zdolności wytwórczych i przesyłowych. Odpowiedzialnymi w danym horyzoncie czasowym uczyniono właściwy podmiot: operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych, administrację publiczną, a także, co jest niekwestionowaną nowością – odbiorców energii dokonujących zakupu energii na warunkach rynkowych, natomiast dla niekorzystających z rynku – dostawcę z urzędu.

Sytuacja realna. Konfrontacja powinności rządu z praktyką jego funkcjonowania nieuchronnie prowadzi do konstatacji, że po wyborach 2005 r. żaden rząd i żaden premier nie realizował właściwie polityki energetycznej. Co więcej – zaniechawszy nałożonych obowiązków i podejmując działania wręcz odwrotne od pożądaných (zlikwidowanie Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (RCSS), remonopolizacja elektroenergetyki itp.) – stworzono istotne zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego kraju, mimo, paradoksalnie, podjęcia na jego rzecz pewnych działań, co ilustrują przyjęte i realizowane przez Radę Ministrów programy dla poszczególnych dziedzin energetycznych:

– *Program dla elektroenergetyki* z 27 marca 2006 r. zakładał przeprowadzenie jej konsolidacji dla obniżenia kosztów dzięki wykorzystaniu efektu skali i zjawiska synergii: zachowanie co najmniej dotychczasowego udziału państwa w strukturze własnościowej i reaktywowanie pionowo zintegrowanych narodowych monopolii, gwarantujących, zdaniem niektórych, bezpieczeństwo energetyczne i wzrost konkurencyjno-

ści (sic!). Tym samym wprowadzał rozwiązanie oddalające od realizacji celów wskazanych w PE, takich jak *budowa konkurencyjnych rynków [...] zgodnie z polityką energetyczną Unii Europejskiej, poprzez pobudzanie konkurencji i skuteczne eliminowanie jej barier oraz działania nakierowane na redukcję kosztów funkcjonowania energetyki;*

– *Polityka dla przemysłu gazu ziemnego w latach 2007–2015* z 20 marca 2007 r. zakładała, że warunkiem wstępnym liberalizacji jest dywersyfikacja dostaw, a odpowiedzialnymi za to są tzw. przedsiębiorstwa zasiedziałe, które liberalizacją *de facto* nie są zainteresowane, co oddaliło ją na bliżej nieokreśloną przyszłość. Polityka energetyczna UE nie stawia takich wymagań, wręcz przeciwnie, jej dokumenty programowe zakładają, że to liberalizacja stanowi warunek wstępny realizacji celów politycznych Wspólnoty.

Należy tutaj podkreślić, że wyżej wymienione programy sektorowe *ex definitione* zakładały ich realizację kosztem rozwoju rynku, a przyjęte w nich założenia, uzasadniające podejmowanie konkretnych działań, okazały się mocno wątpliwe. Nie wzięto pod uwagę chociażby tak istotnego elementu, jak brak połączeń transgranicznych z innymi państwami Unii, co zdecydowanie pogarsza bezpieczeństwo energetyczne państwa. Tak więc narodowym czempionom umożliwiono funkcjonowanie na rynku izolowanym, zwiększając w ten sposób jego zmonopolizowanie w miejsce znoszenia barier konkurencji.

Próba godzenia celów programów sektorowych z założeniami *Polityki energetycznej Polski do 2025 r.* może spowodować także błędny dobór sposobów i narzędzi realizacji programów działania na następne okresy prognostyczne. Zarówno polityka dla przemysłu gazowniczego, jak i polityka dla elektroenergetyki przyjęły założenie prymatu bezpieczeństwa energetycznego przed rozwojem konkurencji i jednocześnie trudno byłoby dać dowody na jego realizację, chociażby w drodze potrzebnych zmian prawa (głównie brak przepisów wykonawczych). Nie widzimy katalogu środków, który miałby temu służyć, ani też sytuacja w sektorze elektroenergetycznym (zakłócenia w ciągłości zasilania, pogorszenie pozycji operatora i regulatora na rynku energii, występujące zagrożenie *black-outem*) tego nie potwierdza.

Na wysoce krytyczną ocenę zasługuje fakt likwidacji Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (jego działalność nie zawsze użytkowała stosowną aprobatę, ale zapewniało ono pewne przyzwoite standardy do podejmowania decyzji), co miało bezpośredni wpływ na tworzenie przesłanek prognostycznych polityki energetycznej³⁰, oraz rozwiązanie Rady ds. Strategii Społeczno-Gospodarczej, która przygotowała ok. 50 raportów odnoszących się do głównych obszarów i problemów życia gospodarczego i społecznego (wnioski z tych raportów są niestety ciągle aktualne). W ten oto sposób naczelne instytucje państwa dążącego do szybszego pokonywania dystansów rozwojowych wobec liderów pozbawiły się dwóch niezwykle istotnych narzędzi.

Brak spójności między polityką energetyczną – prowadzoną w imię interesu publicznego, która ma formalnie określone wymagania (traktowane *nota bene* jako swoiste serwituty)³¹ i za którą nikt nie odpowiada, a różnymi programami tworzonymi pod dyktando konkretnych interesów korporacyjnych pod hasłem bezpieczeństwa energetycznego powoduje, że rzeczywisty stan rynku energii w Polsce pozostawia wiele do życzenia. Większość działań podejmowanych w sektorze ma raczej służyć utrzymaniu *status quo*: wstrzymana prywatyzacja, opóźnienia we wdrażaniu prorynkowych przepisów unijnych, zaniechania w budowie infrastruktury rynku. Wszystko to powoduje, że w efekcie mamy do czynienia z rynkiem, który utrudnia odbiorcom dostęp do informacji, swobodną zmianę sprzedawcy (korzystanie z zasady TPA) i partnerskie zawieranie kontraktów. Ten stan nierównowagi między odbiorcą a sprzedawcą, brak konkurencji objawia się przede wszystkim niewspółmiernym i nieuzasadnionym wzrostem cen energii³².

³⁰ W Polityce Energetycznej z 2005 r. wskazano RCSS jako instytucję odpowiedzialną za tworzenie prognoz energetycznych, co miało zmienić złą praktykę robienia prognoz przez sektor. Jak widać nawet to się nie udało! Brak jest alokacji tych zadań na inne organy lub zlecenia wykonania potrzebnych prognoz poza administrację.

³¹ Art. 12, 13, 14, 15 i 15a *Ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne* (DzU 2006, nr 89, poz. 625 z późn. zm.).

³² Szczególnie cen energii elektrycznej – w 2008 r. tzw. uwolnienie z pod nadzoru Regulatora cen energii

Przy tym należy mieć świadomość, że nie tylko odbiorcy są poszkodowaną stroną. Ofiarami są lub będą skonsolidowane przedsiębiorstwa, z pracownikami, którzy wprawdzie mają pakiety socjalne, ale nie mają perspektyw rozwojowych, bo zostali z bezradnymi zarządami, niezdolnymi do wykreowania jakichkolwiek sensownych strategii rynkowych³³. I to w momencie łączenia się w Unii Europejskiej krajowych rynków, co następuje powoli (z oporami firm broniących swoich pozycji, niestety wtórują im rządy³⁴),

elektrycznej z jesieni 2007 r. (mimo okresowego zawieszenia dla odbiorców domowych) umożliwiło producentom bezkarne podnoszenie cen tłumaczone jakoby złą polityką regulacyjną, która sztucznie zaniżała ich poziom i nie pozwalała firmom zgromadzenia dostatecznych środków na inwestycje i dlatego – poza przenoszonymi elementami kosztotwórczymi – trzeba zatroszczyć się o stosowną akumulację! Regulacja taryfowa (nagminnie mylona z cenami urzędowymi) daje dużą swobodę firmom, ponieważ umożliwia odzyskanie kosztów bieżących i nakładów inwestycyjnych przy godziwej stopie zwrotu. Przy okazji warto wyjaśnić, iż energetycy „raczyli zapomnieć” o otrzymywanych od 2001 r. przychodach w postaci składnika wyrównawczego opłaty przesyłowej ujmowanego w taryfie operatora systemu. W ten sposób były rozliczane nakłady inwestycyjne z tytułu tzw. Kontraktów Długoterminowych (KDT), zawartych w latach 1994–1998 na dostawę mocy i energii do 2020 r., po z góry ustalonych cenach. Składnik opłaty wyrównawczej naliczany był w kwocie ok. 26–30 zł/MWh za każdą jednostkę przesłanej energii i zapewniał elektrowniom – stronom KDT przychody w wielkości pokrywającej koszty wynikające z poniesionych nakładów inwestycyjnych. Trzeba też pamiętać, że ilość zakontraktowanej energii z KDT wynosiła nawet 70% energii na rynku hurtowym, co oznaczało w praktyce znacznie wyższe ceny energii niż chcą to dziś przyznać energetycy.

³³ Prywatyzacja drogą publicznej oferty plus zastrzeżenie dla Skarbu Państwa uprzywilejowania jego akcji lub przewagi w strukturze akcjonariatu tylko wzmacnia ten stan rzeczy. Korzystniejszy byłby model inwestora branżowego.

³⁴ Dowodem tego m.in. brak zgody wszystkich państw na obowiązkowy *unbundling* właścicielski. Zob. Komunikat Prasowy z 2875. posiedzenia Rady Unii Europejskiej, Luksemburg, 6 czerwca 2008 r. Przypomnijmy, że *unbundling* jest podstawowym narzędziem budowy infrastruktury konkurencyjnego rynku energii. Polega na rozdzieleniu działalności energetycznej skonfigurowanej w jednym organizmie gospodarczym zgodnie z kryterium łańcucha technologicznego na działalności poddane mechanizmowi konkurencji (wytwarzanie energii

ale jest nieuniknione (URE 2006; URE 2007). Wspólny rynek energii elektrycznej i rynek gazu powstanie (Komisja Wspólnot Europejskich 2006; Komisja Wspólnot Europejskich 2007 oraz w przygotowaniu tzw. Trzeci pakiet prawno-regulacyjny), natomiast firmy poszczególnych krajów będą się mocno różniły stopniem konkurencyjności, która jest m.in. pochodną skali, ale i efektywności – polskie idą w wielkość, jednak nawet przy pełnej remonopolizacji nie zapewni ona żadnych przewag, z wyjątkiem jednej – wobec odbiorcy. To szczególnie istotne dla krajów nadrabiających opóźnienia cywilizacyjne, ponieważ energetyka – nawet publiczna – funkcjonująca w otoczeniu dojrzałej gospodarki rynkowej działa racjonalniej. Elastyczność, szybkość akceptowania zmian i umiejętność przystosowywania się do wymagań konkurencji, co w dużym stopniu jest również pochodną zaawansowania cywilizacyjno-ekonomicznego, ułatwiają rynkowy sukces przedsiębiorstwa energetycznego.

Ogólnie można stwierdzić, że obecnie – w 2009 r. – Polska i Unia są w systemowej opozycji, będącej wynikiem tego, że kiedy władze Unii konsekwentnie, z determinacją zmierzają do likwidacji wszelkich barier uruchomienia wspólnego, konkurencyjnego, ale i bezpiecznego rynku w interesie konsumentów, polska energetyka wsparta przez władze państwowe „nabrała sił” i skutecznie przywróciła stary porządek w wymiarze strukturalnym i sferze zarządzania³⁵.

5. O powodach tego stanu rzeczy

Nieprawidłowe podejście do spraw bezpieczeństwa energetycznego, szczególnie w wymiarze operacyjnym, to wynik bardzo wielu oko-

liczności, w równym stopniu odnoszących się do pozostałych celów polityki energetycznej, stąd przytoczone niżej uwagi odnoszą się w istocie do całości polityki energetycznej, której immanentną składową jest bezpieczeństwo energetyczne.

Wyróżniamy *unbundling* funkcjonalny, księgowy, prawny i właścicielski. Ten ostatni jest kwintesencją rozdzielenia działalności energetycznej i polega na alokowaniu różnych działalności u różnych właścicieli.

³⁵ Realizacja Programu dla Elektroenergetyki i Polityki dla przemysłu gazu ziemnego w latach 2007–2015 spowodowała, że stopień koncentracji i centralizacji decyzji jest, w ocenie wielu ekspertów, większy niż na początku lat 90. w Wspólnocie Energetyki i Węgla Brunatnego, nadzorującej 5 Okręgów Energetycznych, będących przedsiębiorstwami państwowymi.

liczności, w równym stopniu odnoszących się do pozostałych celów polityki energetycznej, stąd przytoczone niżej uwagi odnoszą się w istocie do całości polityki energetycznej, której immanentną składową jest bezpieczeństwo energetyczne.

Sensowność i skuteczność realizacji polityki państwa w odniesieniu do gospodarki, powtórzmy to kolejny raz, wymaga przede wszystkim sformułowania dalekosiężnej strategii, będącej ramą i osnową celowej polityki gospodarczej (o różnych horyzontach) a następnie ustalenie polityki regulacyjnej (narzędziowej) oraz kompetencji w zakresie realizacji (Winiarski 2000, s. 74 i n.). Polityka gospodarcza to obszar, na którym rząd określa swoje ekonomiczne priorytety wynikające z programu partii rządzących, z aktualnych uwarunkowań przy zachowaniu zasadniczych celów rozwojowych długookresowej strategii. Pożądane jest dążenie do jej trwałości, z poszanowaniem podstawowych zasad oraz względną stabilnością priorytetów³⁶. Nie może bowiem być tak, że każda nowa władza polityczna próbuje wcześniej ustalone priorytety diametralnie odwrócić. Taką praktykę uda się ograniczyć tylko wtedy, gdy projekcje strategii gospodarczych powstawać będą jako produkt interdyscyplinarnej wiedzy ośrodków badawczych, bez ulegania wpływom środowiskom branżowym. Innymi słowy konieczne wydaje się szerokie stosowanie podejścia holistycznego, z uwzględnieniem nie tylko kwestii ekonomicznych, lecz także społecznych, ekologicznych i przestrzennych, z pogłębioną analizą zachowań ludzkich. Nie można też zapominać, że polityka gospodarcza, a zwłaszcza ta w wymiarze strategicznym, wymaga dostosowania do specyfiki konkretnej gospodarki, ponieważ reguły optymalne dla jednej gospodarki okazują się nieoptymalne dla innej (Mączyńska 2008).

W Polsce jak dotąd były dwie, a właściwie jedna strategia: transformacja rynkowa i przyłączenie się do zintegrowanej ekonomicznie Europy. Ten cel służyć miał nadgonieniu opóźnień cywilizacyjnych i dobrobytowi społecznemu. Minęło pięć lat naszego członkostwa

³⁶ Obecnej polityki za taką uważać nie można, rażącym przykładem jest prywatyzacja energetyki, a właściwie jej brak.

w UE. Właśnie z powodu braku strategii aktywnej obecności w Unii nie przynosi ono takich korzyści, jakie można by osiągnąć, gdybyśmy byli w pełni świadomi naszych potrzeb rozwojowych. Nieefektywne są także rozmaite strategie i programy tworzone przez administrację państwową dla różnych dziedzin, branż, czy też pojedynczych zagadnień³⁷. Problem stanowi zarówno ich liczba³⁸, jak i – przede wszystkim – niski poziom merytoryczny, brak wzajemnej spójności i nikła rzeczywista realizacja. Administracja państwowa w obecnej jej strukturze i przypisanych jej zadaniach nie jest predestynowana do tworzenia praktycznie żadnych konceptualnych ujęć programowych. Przynosi to jednoznacznie negatywne skutki polityki gospodarczej, w tym energetycznej³⁹. Brak strategicznych ram zbyt często niestety rodzi pseudoekonomiczne koncepcje gospodarcze oraz ułatwia nieprofesjonalne i nieodpowiedzialne funkcjonowanie decydującym politycznym i ich administracji (Dobroczyńska, Juchniewicz 2009).

Do istotnych okoliczności takiego stanu rzeczy, w tym ignorowania roli instytucji naukowych oraz *quasi*-naukowych, trudniących się tworzeniem użytecznych programów rozwoju kraju i społeczeństwa i wykorzystujących najnowsze osiągnięcia w zakresie badań stosowanych, należy z pewnością zaliczyć niewłaściwe wykształcenie polityków i ich brak wyobraźni. Wydaje się, że zasadnicze znaczenie ma tu przede wszystkim: brak wiedzy ekonomicznej, systemowego postrzegania świata, rozumienia potrzeb strategicznych, umiejętności alternatywnego myślenia.

Zwracamy na to uwagę nie dlatego, by w jakiś szczególny sposób uprzykrzać życie naszej klasie politycznej. Nie ma takiej potrzeby, gdyż mało która grupa społeczna jest adresatem tak dosadnej krytyki. Chodzi o rzecz znacznie poważniejszą. Czy ta klasa, obarczona tak licznymi mankamentami, może skutecznie sprawować przywództwo w państwie i społeczeństwie⁴⁰? Uważamy zwłaszcza, być może niesłusznie, że pośród decydentów obserwuje się brak praktycznego zainteresowania działaniami rzeczywicie kształtującymi warunki sprzyjające wzrostowi sprawności ekonomicznej. Sfera ekonomii jest im często obca, dlatego wskazywanych ekonomicznych przesłanek i środków istotnych dla poprawy i efektywności energetycznej nierzadko chyba nie rozumieją. Ponadto decydenci, nie znając zasad i mechanizmów ekonomicznych, łatwo ulegają wpływowi interesów korporacyjnych (*vide* znaczenie sektora), a podmiot, w którego imieniu sprawują władzę, interesuje ich tylko w czasie wyborów. Pytanie, w czym interesie działa władza, jest ciągle aktualne. Jednocześnie obca lub niedoceniana pozostaje wiedza socjologiczna, czyli rozumienie wagi czynników społecznych, istotnych w każdym rozwoju, ale szczególnie w przedsięwzięciach, dla których synergia czynników ekonomicznych i społecznych ma zasadnicze znaczenie. Niewątpliwie należą do nich projekty transformacyjne w szerokim tego słowa znaczeniu. Do tej kategorii z pewnością należy także współczesna polityka energetyczna, łamie bowiem wiele stereotypów, zmienia relacje i utrwalone hierarchie. Niestety niedowalające w Polsce efekty reform w energetyce to wynik przede wszystkim braku zdrowego balansu sił pomiędzy dostawcami i konsumentami.

³⁷ W energetyce tylko dla kwestii modelu rynku energii elektrycznej opracowano w latach 1997–2007 kilkadziesiąt dokumentów.

³⁸ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego doliczyło się ich 400. *Parkiet* z 5 września 2008 r.

³⁹ Od lipca 2007 r. trwają deliberacje nad kolejną edycją Polityki Energetycznej. 25 lutego 2009 r. Ministerstwo Gospodarki poinformowało o zakończeniu prac nad Polityką Energetyczną do 2030 r. i skierowaniu jej do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji środowiskowych. I choć pojawiły się już nawet pierwsze życzliwe komentarze – to ostateczna zawartość tego dokumentu nie jest jeszcze przesądzona. Oznacza to, że prace trwają nadal.

⁴⁰ Słusznie zwrócił na to uwagę Jerzy Hausner, ekspozując różny rodzaj przywództwa na rzecz rozwoju na różnych etapach naszej cywilizacji, wcześniej „cywilizacji przemysłowej”, obecnie „cywilizacji informacyjnej”. Kiedyś przywództwo polegało na narzucaniu woli i wizji, wyznaczeniu celów i konsekwentnym zmierzaniu do nich. Dziś przywództwo oznaczać musi kompetencje i partnerstwo w kreowaniu wizji i celów, w organizacji i pobudzaniu dyskusji pomiędzy różnymi podmiotami. Bez tego nie nastąpi wzajemna internalizacja celów bowiem nieprzygotowani ku temu politycy nie będą w stanie pełnić takiej roli, co źle wróży naszej wspólnej przyszłości. (Hausner 2007, s. 89).

tami energii: państwo, powodowane korporacyjnymi interesami sektora o zachowanie korzyści z monopolistycznej pozycji⁴¹, nie jest *de facto* zainteresowane rozwojem rynku; a jego wydawaliby się naturalni sojusznicy – konsumenci albo tego jeszcze nie wiedzą, albo się go obawiają⁴².

6. Rekomendacje

Skoro efekty odbiegają ciągle od zamierzeń, warto stale przypominać o niezrealizowanych rekomendacjach dla polityki energetycznej, jak również wskazywać na konieczne zmiany w organizacji zaplecza konceptualnego i sposobów codziennego rządzenia. Oznaczałoby to przede wszystkim inne kształcenie elit politycznych, zmiany mechanizmów ich wyłaniania, odbudowę prestiżu oraz budowę – bez mała od podstaw – instytucji rządzenia. Być może po takiej odnowie nie byłoby potrzeby powracania do raz sformułowanych postulatów.

Dla zrealizowania strategicznego celu – czyli redukcji kosztów funkcjonowania energetyki i osiągnięcia racjonalnego poziomu cen, przy poprawie stanu bezpieczeństwa energetycznego, zwłaszcza w jego aspektach ekonomiczno-finansowych – nieodzowne jest sfinalizowanie transformacji systemowej. Dlatego Polska, tak jak i inne państwa członkowskie, powinna znacznie energiczniej działać na rzecz konkurencyjnych rynków energii, które ujęte w ramy pryncypiów polityki energetycznej wymagają każdorazowo, w zależności od zmian w szeroko rozumianym kontekście, wyboru adekwatnych instrumentów regulacyjnych, mających **zapewnić, że energia nie tylko będzie dostarczana**

⁴¹ Tymczasem udział jej przedstawicieli w przygotowywaniu prawa energetycznego można postrzegać jako służący *de facto* przechwyceniu inicjatywy regulacyjnej dla zachowania dotychczasowych układów i pozycji. Dowodem tego w elektroenergetyce było np. – przebiegające równoległe z tworzeniem nowych regulacji – zawieranie przez wytwórców energii i krajowego operatora sieci przesyłowej wieloletnich i drogich kontraktów długoterminowych (KDT), wzmacniających dotychczasową monopolizację i oddalających na wiele lat możliwości obniżenia cen energii elektrycznej

⁴² Dla nich rynek energii jest na razie utożsamiany ze wzrostem cen energii wyższym niż tempo CPI (od 6–7 lat).

(bezpieczeństwo), lecz także będzie względnie tania (konkurencyjność) i „czysta” (ekologia). To powinno sprzyjać rozwiązaniu wszystkich wyzwań, przed którymi stoi Polska i reszta UE. Okazuje się jednak, że w różnych warunkach ekonomicznych, przy różnych strukturach potencjałów energetycznych i odmiennych tradycjach konsumpcyjnych różnice narodowych interesów utrudniały, zarówno w połowie lat 90., jak i dziś, chociaż w coraz mniejszym stopniu, porozumienie w sprawie niezbędnych środków osiągnięcia celów.

Najlepszym – skutecznym, uzasadnionym ekonomicznie – sposobem zapewnienia spójności triady celów polityki energetycznej i jej realizacji jest mozolne zwiększenie poziomu efektywności energetycznej. Polityka celów dopełnia się wyborem adekwatnych narzędzi, ujętych w politykę wzrostu efektywności wykorzystania energii.

Prowadzenie skutecznej polityki w tym zakresie – skłonienie wszystkich producentów i konsumentów energii do traktowania jej jak szczególnie rzadkie dobra – wymaga zarówno przedsięwzięć o charakterze unijnym (zielone księgi, debaty publiczne, uzgodnienia polityczne, plany działań, legislacja), jak i aktywności władz publicznych wszystkich państw członkowskich, szczególnie na rzecz rozwoju świadomości społecznej sprzyjającej realizacji tak ambitnych zamierzeń⁴³.

Bibliografia

Apanowicz P. (2008). „Dramatyczna sytuacja energetyki”, wnp.pl z 2 czerwca.

„Czy grozi nam kryzys energetyczny” (2007). *Parokiet* z 27 grudnia.

Delgado J., Friederiszick H.W., Roller L.-H. (2007). *Energy: Choice for Europe, ESMT, preliminary version*. Brussels: Bruegel, Blueprint Series, s. 21–28.

Dobroczyńska A., Juchniewicz L. (2008). „O konsekwencjach dla polityki energetycznej braku strategicznej wizji gospodarczej i... wyobraźni”, w: A. Barteczko, A. Lorek, A. Rączaszek (red.), *Polityka gospodarcza w Polsce i Unii Europejskiej w początkach XX wieku*, Katowice: Wydawnictwo Akademii

⁴³ Jeden z dziesięciu priorytetów z *Planu działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii: sposoby wykorzystania potencjału Komisji Wspólnot Europejskich*.

Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach.

Dobroczyńska A., Juchniewicz L. (2003a). „Polityka regulacyjna wobec energetyki”, w: J. Tomidajewicz (red.), *Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, s. 365.

Dobroczyńska A., Juchniewicz L. (2003b). „Przełamanie i podstawowe dylematy polskiej polityki energetycznej”, *Biuletyn URE*, nr 1.

Grzeszak A. (2008). „Kończy się nam energia”, *Polityka*, nr 24.

Hausner J. (2007). „Polityka gospodarcza – wokół dylematów i sporów”, *Ekonomista* nr 6.

IEA (2008). *Key World Energy Statistics*.

Komisja Europejska (1995). *Biała Księga UE: Polityka energetyczna Unii Europejskiej*, COM(1995) 628, Bruksela.

Komisja Europejska (2000). *Zielona Księga UE: Ku europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego*, COM(2000) 769, Bruksela.

Komisja Wspólnot Europejskich (2005). *Zielona księga w sprawie racjonalizacji zużycia energii, czyli jak uzyskać więcej mniejszym nakładem środków*, COM(2005) 265 wersja ostateczna, Bruksela.

Komisja Wspólnot Europejskich (2006). *Zielona Księga UE: Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*. COM(2006) 105, wersja ostateczna, Bruksela.

Komisja Wspólnot Europejskich (2006). *Plan działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii: sposoby wykorzystania potencjału*, KOM(2006) 545 wersja ostateczna, Bruksela.

Komisja Wspólnot Europejskich (2006). *Komunikat Komisji do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego „Perspektywy rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu”*, KOM(2006) 841 wersja ostateczna, Bruksela.

Komisja Wspólnot Europejskich (2007). *Komunikat Komisji do Rady Europejskiej i Parlamentu Eu-*

ropejskiego „Europejska polityka energetyczna”, KOM (2007) 1 wersja ostateczna, Bruksela.

Komisja Wspólnot Europejskich (2008). *Postęp w tworzeniu wewnętrznego rynku gazu ziemnego i energii elektrycznej. Sprawozdanie Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego*, s. 2, {SEK(2008)460}, KOM(2008) 192 wersja ostateczna wraz z aneksem technicznym, Bruksela.

Kublik A. (2009). „Gazprom szykuje się na Polskę”, *Gazeta Wyborcza* z 5 stycznia.

„Mamy się bać? Powstanie raport o bezpieczeństwie energetycznym” (2008). „Gazeta.pl” z 9 kwietnia.

Mączyńska E. (2008). *Kultura myślenia strategicznego a ekonomia niepewności*, referat przygotowany na konferencję naukową Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Cezdzyńia k/Kielc, mps, wrzesień.

Ministerstwo Gospodarki (2006). *Stanowisko Rządu RP do Zielonej Księgi: Europejska Strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii z 25 lipca 2006 r.*, zamieszczone na stronach: www.mg.gov.pl.

OECD/IEA (2006). *Electricity Information 2006*, Paris.

Rada Unii Europejskiej (2008). *Komunikat Prasowy 2875 z posiedzenia Rady*, Luksemburg, 6 czerwca.

Trębski K., Wipler P. (2009). „Kiedy zabraknie nam gazu?”, *Wprost*, nr 24.

URE (2006). „Stan konkurencji na rynku energii elektrycznej i rynku gazu: raporty porównawcze Komisji Europejskiej”, *Biblioteka Regulatora*. Warszawa: Prezes Urzędu Regulacji Energetyki.

URE (2007). „Ocena ERGEG-u postępów w tworzeniu europejskiego rynku energii 2006”, *Biuletyn URE*, nr 1.

Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (DzU 2006, nr 89, poz. 625 z późn. zm.).

Winiarski B. (red.) (2000). *Polityka ekonomiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, wyd. 2., s. 74 i n.

Energy Security for Poland – Autonomous or Complementary Categories? Consequences for Public Policy

This article is definitely not devoted to assessing the status of energy security. Rather, the authors took a different approach to it, showing how ways of thinking about the state and about governing determine what character is assumed by the category of energy security, and its role in the economy. The contention of the authors is that the practice of governing principally entails relatively separate treatment of the particular aims of the energy economy, with no account being taken of crucial conditions and interdependences, in particular the sensitivity of the economy to energy *eo ipso* energy security. The authors go on to consider that immediate actions, and sometimes even the freedom and at the same time changeability of priorities in line with the cycle provided by the political dominance calendar reflect the lack of a systematic framework in line with which to shape economic policy and its components, including energy policy. Inadequate education of politicians (in particular a lack of knowledge of economics) and a lack of imaginations (alternative thinking ability) are also important factors. The authors introduce examples form conceptual approaches to energy policy, suggesting directions to take in order to change the blameworthy practice of recent years and to make an effective start with using the interdependences of the country's development strategy. Reference is also made to certain methodological and procedural circumstances that could help guarantee harmonious alignments of the complementary aims of energy policy.

Key words: Poland, state, governing, strategy development, energy policy, energy security.

Tadeusz Kudłacz, Dariusz Woźniak

Konwergencja czy polaryzacja rozwoju regionalnego Polski w perspektywie 2020 r. w świetle projekcji modelu HERMIN?

Celem opracowania jest ocena skuteczności podstawowego instrumentu polityki regionalnej państwa, a mianowicie wsparcia finansowego procesów rozwoju środkami publicznymi, w tym głównie funduszami Unii Europejskiej, projektowanymi w ramach NSRO 2007–2013. Przedstawiane oceny formułowane są w kontekście głównego celu polityki regionalnej, czyli możliwości ograniczania nadmiernych, międzyregionalnych różnic rozwoju. W artykule skupiono uwagę na wymiarze gospodarczym spójności.

Schemat przeprowadzanej analizy sprowadza się do badania w relatywnie długim okresie dwóch hipotetycznych procesów rozwoju polskich regionów: rozwoju opierającego się na determinantach identyfikowanych do 2007 r. oraz rozwoju uwzględniającego dodatkowo zaangażowanie środków finansowego wsparcia, zakładanych w NSRO 2007–2013.

W analizie przyjęto dwa założenia: przeprowadzana ocena dotyczy procesów rozwoju województw w latach 1995–2020, a miernikiem międzyregionalnej spójności jest zróżnicowanie PKB *per capita* w układzie wojewódzkim.

Niezbędne obliczenia oparto na danych i prognozach Głównego Urzędu Statystycznego oraz symulacjach modelu HERMIN.

Słowa kluczowe: polityka regionalna (spójności), konwergencja, dysproporcje regionalne, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) 2007–2013, skuteczność interwencji publicznej.

1. Cel i zakres opracowania, hipotezy badawcze

Podstawowym **celem opracowania** jest ocena skuteczności podstawowego instrumentu polityki regionalnej państwa, a mianowicie wsparcia finansowego procesów rozwoju środkami publicznymi, w tym głównie funduszami Unii Europejskiej, projektowanymi w ramach NSRO 2007–2013. Przedstawiane oceny formułowane będą w kontekście głównego celu polityki regionalnej, a mianowicie możliwości ograniczania nadmiernych różnic rozwoju, w efekcie czego następować może poprawa spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W artykule skupiono uwagę na wymiarze gospodarczym spójności.

W ogólnym ujęciu **schemat przeprowadzanej analizy** pozwalającej formułować odpowiedniej oceny sprowadza się do badania w relatywnie

długim okresie, dwóch hipotetycznych procesów rozwoju polskich regionów:

1. Rozwoju opierającego się na determinantach identyfikowanych do 2007 r.
2. Rozwoju uwzględniającego dodatkowo zaangażowanie środków finansowego wsparcia, zakładanych w NSRO 2007–2013¹.

Analiza pozwolić powinna na **rozstrzygnięcie dylematu** zawartego w tytule niniejszego opracowania: „konwergencja czy polaryzacja rozwoju regionalnego Polski w perspektywie 2020 r.”.

Przyjęte zostały dwa następujące założenia²:

¹ Analiza nie obejmuje wykorzystania środków w ramach wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybackiej. Badanie nie uwzględnia także środków pomocowych, które prawdopodobnie trafią do województw w ramach polityki strukturalnej w następnym okresie programowania.

² Założenia nawiązują do uwag Jeffreya G. Williamsona (Williamson 1995), który zwraca uwagę, że analiza konwergencji powinna zawierać wyjaśnienie tego pojęcia (w niniejszym opracowaniu – zmniejszanie się dysproporcji w standardzie życia), określenie przedziału czasowego analizy (1995–2020), stosowanych miar (PKB na mieszkańca) oraz zakresu podmiotowego (województwa).

1. Przeprowadzana ocena będzie dotyczyć procesów rozwoju województw w latach 1995–2020, z uwzględnieniem odrębnych analiz dla wybranych podokresów³.
2. Przyjmuje się, że miernikiem międzyregionalnej spójności jest zróżnicowanie PKB *per capita* w układzie wojewódzkim.
Wyjaśnić należy, że:
 1. Informacje na temat kształtowania się PKB do 2006 r. zostały zaczerpnięte z publikacji GUS, natomiast informacje dotyczące lat 2007–2020 oparto na wynikach modelu HERMIN (Bradley, Zaleski i in. 2006)⁴. Wyniki tego modelu umożliwiają rozważenie dwóch scenariuszy hipotetycznego rozwoju sytuacji, a mianowicie scenariusza uwzględniającego w wielkości PKB następstwa zainwestowanych środków projektowanych przez NSRO oraz scenariusza pomijającego takie wsparcie.
 2. Obliczenia wykonano na danych w cenach z 2007 r. Do korekty użyto deflatora PKB dla całego kraju. Jest to podyktowane brakiem niezbędnych danych do analizy poziomu cen w poszczególnych województwach w całym badanym przedziale czasu.
 3. Liczba ludności w województwach do 2020 r. pochodzi z ogólnodostępnych wyników prognoz przeprowadzonych przez GUS.

Williamson zwraca także uwagę na związek procesu konwergencji (polaryzacji) z osiągniętym poziomem rozwoju jednostek terytorialnych (tzw. krzywa Williamsona).

³ Dla lat sprzed 1999 roku korzystano z danych przeliczanych przez GUS dla obszarów pokrywających się z obecnymi województwami.

⁴ Symulacja obejmuje wpływ środków zaangażowanych w NSRO w latach 2007–2013 na podstawowe charakterystyki gospodarki w latach 2007–2020. W tej symulacji zakłada się pełne wykorzystanie środków polityki. Środki NSRO w symulacji to wkład UE oraz środki publiczne w wysokości 15% współfinansowania dla każdego z województw. Należy podkreślić, że wdrożenie modelu HERMIN do analizy gospodarek województw było pierwszą tego typu próbą w skali kraju. Trudności (głównie z dostępem do niezbędnych danych) związane z implementacją modelu nakazują traktować jego projekcje z pewnym dystansem. Z informacji przekazanych przez Autorów symulacji na podstawie modelu HERMIN wynika, że obecnie trwają prace nad udoskonaleniem modelu.

W świetle powyższych wyjaśnień **weryfikacji podlegają następujące hipotezy**⁵:

1. Międzywojewódzkie zróżnicowanie rozwoju gospodarczego nie będzie się zmniejszało w latach 2007–2020.
2. Środki finansowego wsparcia przewidywane przez NSRO 2007–2013 nie zahamują procesu polaryzacji rozwoju polskich regionów.
3. Środki finansowego wsparcia przewidywane przez NSRO 2007–2013 mogą przyczynić się jedynie do spowolnienia procesu polaryzacji rozwoju polskich regionów.
4. Przykład Polski ujawnia, że jeden z podstawowych celów unijnej polityki regionalnej – konwergencja – może być osiągnięta jedynie w ograniczonym zakresie⁶.
5. Relatywnie niski jest mnożnik rozwojowy projektowanych instrumentów finansowych polityki regionalnej⁷.

Pewnego rozwinięcia wymagają hipotezy nr 3 i 4. Jak wiadomo, konwergencja stanowi jeden z trzech celów polityki regionalnej UE w okresie 2007–2013. Cel ten „jest ukierunkowany na przyspieszenie konwergencji najslabiej rozwiniętych państw członkowskich i regionów poprzez poprawę warunków wzrostu i zatrudnienia dzięki zwiększaniu ilości i poprawie jakości inwestycji w kapitał rzeczowy i ludzki, rozwojowi innowacyjności i społeczeństwa opartego na wiedzy, zdolnościom adaptacyjnym do zmian gospodarczych i społecznych, ochronie i poprawie jakości środowiska naturalnego oraz zwiększaniu wydajności administracji. Cel ten stanowi priorytet funduszy” (Rada WE 2006, art. 3).

⁵ Uwaga metodologiczna: Autorzy uważają, że można wysuwać hipotezy w stosunku do przyszłości. Są jednak świadomi, że takie podejście może wzbudzać kontrowersje. Przeciwnicy takiego poglądu mogą traktować niniejszą analizę jako projekcję badanego zjawiska (konwergencji) opartą na wynikach symulacji HERMIN.

⁶ Należy jednak zauważyć, że całościowa ocena skuteczności polityki UE w zakresie konwergencji dotyczyć musi wszystkich poziomów NUTS, zwłaszcza grupy jednostek poziomu regionalnego (NUTS-3 do NUTS-0). W opracowaniu ograniczamy się wyłącznie do poziomu NUTS-2

⁷ Polska nie wypada jednak najgorzej na tle innych krajów (Bradley, Untiedt, Mitze 2007).

Cel konwergencji mocno eksponowany jest także w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007–2013:

1. Jako cel strategiczny Programu: „Celem strategicznym Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia dla Polski jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej” (MRR 2007, s. 40).
2. Jako cel horyzontalny Programu (Cel 5): „Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej” (MRR 2007, s. 42).

Warto zauważyć, że przyjęty w NSRO zbiór wskaźników celu strategicznego w zupełności pomija potrzebę oceny spójności (konwergencji) w układzie subnarodowym (wojewódzkim lub innym). Natomiast w odniesieniu do horyzontalnego Celu 5, trzy spośród pięciu sformułowanych miar dotyczą oceny procesów konwergencji (MRR 2007, s. 78). Są to⁸:

1. Średni poziom zróżnicowań wielkości PKB na mieszkańca według województw⁹ (24%; 25%).
2. Średni wskaźnik stóp bezrobocia w trzech podregionach (NUTS III) o najwyższych stopach (37%; 22%).
3. Średnie roczne tempo wzrostu PKB na mieszkańca dla pięciu województw Polski Wschodniej (8,1; nie niższe niż średnie w kraju).

Sformułowany na wstępie cel główny niniejszego opracowania, a także przedstawione dalej hipotezy badawcze i związane z nimi wyjaśnienia wskazują, że głównym przedmiotem dociekań jest ocena skuteczności polityki regionalnej w odniesieniu do celu konwergencji w rozwoju regionalnym kraju. Skuteczne będą te działania i instrumenty polityki, które pozwolą na osiągnięcie zakładanego celu. Aczkolwiek jest to dosyć oczywiste stwierdzenie, jednak warto zwrócić uwagę na dwie interpretacje tak ujętej skuteczności. Jedna dotyczy osiągnięcia **konwergencji sensu**

stricte, rozumianej jako zmniejszanie międzyregionalnych różnic rozwoju, druga **konwergencji przybliżonej**, oznaczającej jedynie przyhamowanie postępującego procesu polaryzacji rozwoju regionalnego. Rozróżnienie to jest istotne dla potrzeb koniecznej weryfikacji postawionych wyżej hipotez. W świetle kryteriów społecznych ze wszech miar bardziej pożądana jest konwergencja *sensu stricte*, w aspekcie ekonomicznych komponentów rozwoju kraju właściwszy na ogół jest drugi typ konwergencji.

2. Metodyczne aspekty oceny procesów konwergencji – przegląd literatury

Literatura związana z analizą wzrostu gospodarczego w krajach i regionach skupia się na dwóch typach konwergencji: **konwergencji typu beta** i **konwergencji typu sigma** (Barro, Sala-i-Martin 2001, s. 26–32). Pierwsza z nich ma swoje podstawy w neoklasycznym modelu wzrostu¹⁰. Zgodnie z tym modelem, **kraje o niskim poziomie dochodu na mieszkańca powinny rozwijać się szybciej od krajów o wysokim poziomie dochodu**. Hipoteza, że kraje biedniejsze będą rozwijać się szybciej niż bogatsze, bez względu na inne właściwości gospodarki, odpowiada terminowi konwergencji absolutnej. Hipoteza konwergencji warunkowej zakłada, że konwergencja dochodu zachodzi, jeżeli inne cechy gospodarek, które wpływają na wzrost, są do siebie podobne. Druga z koncepcji konwergencji, sigma, zwraca uwagę na dyspersję dochodu na mieszkańca w regionach. **Jeżeli zmienność dochodu per capita zmniejsza się w czasie, mówimy o konwergencji sigma**. Konwergencja typu beta jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym występowania konwergencji drugiego typu.

Do klasycznych już analiz procesów konwergencji należy opracowanie Roberta J. Barro i Xaviera Sala-i-Martin (Barro, Sala-i-Martin 2001, s. 382–413). Przedmiotem ich badań były stany Stanów Zjednoczonych w latach 1880–1990, prefektury Japonii (lata 1930–1990) oraz 90 regionów z 8 krajów Europy Zachodniej na przestrzeni lat 1950–1990. Wyniki badań wskazują

⁸ W nawiasach podano wartości wskaźników dla roku bazowego oraz docelowego.

⁹ Liczony według współczynnika zmienności, będącego relacją odchylenia standardowego PKB na mieszkańca do średniego dla kraju poziom tego PKB).

¹⁰ Np. w modelu Solowa–Swana czy też Ramsey–Cassa–Koopmansa. Charakterystyki modeli np. Romer 2000.

na występowanie konwergencji typu beta (absolutnej) we wszystkich przypadkach (w całym badanym przedziale czasu). Szybkość konwergencji była zbliżona w rozważanych układach (2–3%). Badania wykazały też występowanie na ogół konwergencji sigma (liczonej odchyleniem standardowym logarytmów dochodów *per capita*). Wyjątkami były lata 1920–1930 oraz okres od połowy lat 70. do 1988 r. w Stanach Zjednoczonych, lata 1930–1940 oraz (nieznacznie) 1980–1990 w Japonii, a także lata 1974–1980 w Zjednoczonym Królestwie.

Nowsze badania w Stanach Zjednoczonych, przeprowadzone przez zespół: Andrew T. Young, Matthew J. Higgins i Daniel Levy na danych w układzie hrabstw (*county*) wskazują na konwergencję typu beta dla Stanów Zjednoczonych. W przypadku całych Stanów Zjednoczonych oraz większości stanów zaobserwowano jednak wzrost zróżnicowań regionalnych dochodu na mieszkańca (dywergencję sigma). Rezultaty analiz doskonale ilustrują wniosek, że konwergencja beta jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym dla konwergencji sigma (Young, Higgins, Levy 2007).

Postępujący proces integracji dał dodatkowo bodziec do zainteresowania się zróżnicowaniami w przestrzeni Unii Europejskiej. Jednym z najobszerniejszych opracowań traktujących o procesach konwergencji w Unii Europejskiej jest czwarty raport na temat spójności społeczno-gospodarczej w Unii Europejskiej (Komisja Europejska 2007)¹¹. Wskazuje się w nim na procesy konwergencji typu beta na poziomie krajowym, zwracając uwagę na szybsze tempo wzrostu gospodarek nowych krajów członkowskich (z wyjątkiem Cypru) w latach 1995–2004 od średniego tempa dla UE 27 (1,4%) (Komisja Europejska 2007, s. 4–6). Rezultatem jest również konwergencja typu sigma. W odniesieniu do regionów także odnotowuje się konwergencję (Komisja Europejska 2007, s. 7–10), jed-

nakże zwraca się uwagę na problem tzw. regionów peryferyjnych, które takich tendencji nie wykazują. Ostrożność w przyjęciu hipotezy konwergencji wśród regionów nakazują wyniki niektórych badań niezawartych w raporcie, np. badania Michele Battisti i Gianfranco Di Vaio (Battisti, Di Vaio 2008). W czwartym raporcie zwrócono uwagę, że wewnątrz wielu krajów występują procesy dywergencji (szczególnie w latach 1995–2000, w późniejszym okresie zmiany zróżnicowań nie są już tak widoczne) (Komisja Europejska 2007, s. 10–13). Dotyczy to Zjednoczonego Królestwa, Holandii, Szwecji, Portugalii, a z nowych członków przede wszystkim Polski, Węgier, Republiki Czeskiej, Rumunii i Bułgarii. W pozostałych krajach Unii w latach 1995–2004 nie odnotowano co prawda procesów dywergencyjnych, jednakże nie zauważa się także istotnej konwergencji¹². Podstawowej przyczyny tej sytuacji upatruje się w dynamicznie rozwijających się stolicach. W latach 1995–2005 jedynie Berlin obniżył swój udział w wytwarzaniu krajowego PKB. Tylko w trzech państwach drugorzędne bieguny wzrostu zdają się skutecznie równoważyć potencjał gospodarczy stolic. Są to Hiszpania (Barcelona), Włochy (Mediolan) oraz Niemcy (Monachium, Frankfurt nad Menem oraz Hamburg).

Wnioski z raportu najwyraźniej znajdują potwierdzenie w tzw. „raporcie Barcy” (Barca 2009, s. 81–86). Konkluzje raportu są następujące. Po pierwsze, od początku lat 80. do końca lat 90. obserwujemy konwergencję pomiędzy regionami „piętnastki” UE oraz pomiędzy regionami wszystkich obecnych krajów członkowskich. Analiza regionów również wskazuje na procesy konwergencyjne, ale jest to prawdopodobnie wywołane konwergencją krajów. Wewnątrz państw różnice się pogłębiają (dotyczy to również regionów „nowych” krajów członkowskich). Po drugie, w ostatniej dekadzie najbiedniejsze regiony zbliżają się do średniej. Po trzecie wreszcie, ostatnia dekada przyniosła zmniejszenie tempa procesów konwergencyjnych.

Interesujące wyniki badań nad procesami rozwoju gospodarek zostały przedstawione rów-

¹¹ W raporcie znajduje się opis także społecznych i terytorialnych wymiarów konwergencji. Sytuacja w Unii Europejskiej została w niektórych wymiarach (np. zróżnicowanie PKB na mieszkańca) przedstawiona na tle trendów w Stanach Zjednoczonych oraz Chin i Indii. Warto podkreślić, że w raporcie nie stosuje się terminów beta i sigma.

¹² Taki proces jest znany pod terminem „dywergencyjna konwergencja” (ang. diverging convergence), podobne wnioski zob. Battisti, Di Vaio 2008.

nież w artykule Mariusza Próchniaka i Ryszarda Rapackiego (Próchniak, Rapacki 2007). Autorzy poddali weryfikacji hipotezę konwergencji, opierając się na danych dotyczących 27 krajów postkomunistycznych w latach 1995–2005. Wyniki badania ukazują słabe procesy konwergencji dla wszystkich gospodarek. Podział krajów na podgrupy prowadzi jednak do różnych wniosków. Rezultaty badania gospodarek nowych członków Unii Europejskiej (tzw. kraje UE 8 i UE 10) potwierdzają hipotezę. Jednakże już analiza 15 gospodarek Europy Środkowo-Wschodniej nie potwierdza hipotezy konwergencji, a przypadek krajów należących do Wspólnoty Niepodległych Państw (oraz Gruzji) sugeruje raczej procesy dywergencyjne.

Pouczające wyniki dotyczące konwergencji w UE znajdują się również w pracy Krystyny Gawlikowskiej-Hueckel (Gawlikowska-Hueckel 2002).

Przedmiotem różnych badań jest także konwergencja polskich regionów. Analizę znajdujemy m.in. w opracowaniach Mariusza Próchniaka (Próchniak 2004, s. 27–44) i Piotra Wójcika (Wójcik 2008, s. 41–59)¹³. Pierwsze z nich obejmuje lata 1995–2000. Stwierdzono w niej brak konwergencji beta i sigma: regiony lepiej rozwinięte rozwijały się szybciej niż biedniejsze, stąd coraz głębsza polaryzacja rozwoju regionalnego Polski. Wyłączając województwo mazowieckie, zaobserwowano słabą konwergencję beta, ale brak konwergencji sigma. Wyniki drugiego badania także wskazują na brak konwergencji beta oraz sigma w latach 1995–2005 (wyniki można interpretować nawet w kategoriach dywergencyj). Rezultaty badania są podobne zarówno w odniesieniu do układu województw, jak i podregionów. Opracowanie zwraca uwagę na możliwe występowanie tzw. konwergencji klubów, co oznacza, że regiony najbogatsze i najbiedniejsze zbliżają się we wzorcach rozwoju do podobnych sobie.

¹³ W tym opracowaniu zwraca uwagę zastosowanie oprócz analizy „klasycznej” także estymacji macierzy przejścia oraz estymacji jądrowej. Metody te pozwalają na oszacowanie prawdopodobieństwa, z jakim dany region będzie stawał się relatywnie bogatszy, biedniejszy czy też jego dochód nie ulegnie zmianie.

3. Analiza procesów konwergencji polskich regionów

W tabeli 1 zaprezentowano wielkość PKB dla lat: 1995, 2005, 2013 oraz 2020.

Przedstawione dane wskazują na wzrost bogactwa naszego kraju w całym badanym okresie. W 2005 r. PKB Polski stanowił około 150% PKB z 1995 r. Należy się spodziewać, że w roku 2020 będzie to wartość około 3,5-krotnie większa niż w 1995, nawet bez absorpcji środków polityki strukturalnej. Warto także zwrócić uwagę, że spodziewane zmiany nie będą rozkładały się równo we wszystkich regionach. W roku 2005 PKB województwa mazowieckiego był prawie dwukrotnie (191%) większy niż w 1995, natomiast w przypadku województwa opolskiego było to około 123%. Oczekujemy, że w 2020 r. w województwie mazowieckim będzie się wytwarzać 5,4 raza więcej niż w 1995, ale w województwie kujawsko-pomorskim już tylko 2,7 raza więcej. Ponadto zebrane dane wskazują na skuteczność oddziaływania NSRO na poziom produkcji zarówno Polski, jak i poszczególnych regionów. Dla każdego z województw symulacja z wykorzystaniem środków NSRO wskazuje na wyższą wartość PKB niż w przypadku scenariusza bazowego (nieuwzględniającego środków NSRO). Jednakże należy zwrócić uwagę na różną przewidywaną efektywność wykorzystania środków¹⁴. Alokację (przewidywaną) środków UE zaangażowanych w NSRO przedstawia rycina 1. Największe środki przypadną województwom mazowieckiemu i śląskiemu. Najmniej ma trafić do województwa opolskiego. Rycina 2 wskazuje na efektywność wykorzystania środków. Z perspektywy 2013 r. prognoza przewiduje najefektywniejsze wykorzystanie środków w województwach wielkopolskim, śląskim i ma-

¹⁴ Efektywność tę mierzy stosunek różnicy pomiędzy szacunkiem PKB z wykorzystaniem NSRO i bez wykorzystania do planowanych środków wsparcia (z uwzględnieniem 15% udziałem polskich środków publicznych). Ze względu na brak informacji w dokumencie źródłowym o dokładnym sposobie przeliczenia środków w euro na złotego przyjęto kurs 3,92 zł za euro. Wyniki należy traktować jako przybliżenie. Termin „efektywność wykorzystania środków” jest w opracowaniu używany zamiennie z „mnożnikiem rozwojowym”.

Tab. 1. Produkt Krajowy Brutto w wybranych latach (w mln zł, ceny z 2007 r.)

| | 1995 | 2005 | 2013 | | 2020 | |
|---------------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | | | Bazowy* | Z NSRO** | Bazowy* | Z NSRO** |
| <i>Polska</i> | 692 231,98 | 1 037 163,53 | 1 609 619,63 | 1 736 141,24 | 2 448 591,85 | 2 542 664,52 |
| dolnośląskie | 56 313,05 | 81 157,64 | 131 787,78 | 142 118,90 | 207 853,18 | 216 443,27 |
| kujawsko-pomorskie | 37 450,34 | 49 014,39 | 70 607,52 | 78 247,57 | 102 166,04 | 109 467,74 |
| lubelskie | 31 503,53 | 40 490,75 | 59 644,56 | 65 757,73 | 90 138,41 | 95 290,91 |
| lubuskie | 17 830,17 | 24 739,78 | 35 554,21 | 40 100,83 | 50 271,66 | 53 726,00 |
| łódzkie | 43 924,71 | 64 457,37 | 100 362,42 | 109 430,87 | 156 898,99 | 166 127,69 |
| małopolskie | 50 074,75 | 75 678,08 | 111 325,46 | 119 766,80 | 171 356,45 | 179 504,24 |
| mazowieckie | 115 994,66 | 221 733,99 | 384 232,38 | 405 348,75 | 625 344,62 | 633 970,36 |
| opolskie | 19 205,52 | 23 632,26 | 36 914,12 | 39 042,55 | 59 080,53 | 61 190,54 |
| podkarpackie | 28 795,96 | 39 363,19 | 58 723,93 | 64 857,85 | 86 580,33 | 91 231,38 |
| podlaskie | 16 910,54 | 24 163,87 | 35 170,14 | 39 286,40 | 51 015,48 | 53 893,32 |
| pomorskie | 39 408,67 | 58 647,67 | 86 334,81 | 93 036,58 | 122 420,96 | 127 949,03 |
| śląskie | 104 702,49 | 137 587,11 | 213 827,55 | 229 987,30 | 315 409,67 | 327 885,13 |
| świętokrzyskie | 18 770,33 | 26 152,12 | 38 889,05 | 43 404,39 | 57 001,16 | 59 920,39 |
| warmińsko-mazurskie | 20 870,29 | 29 695,11 | 42 670,84 | 47 900,38 | 62 330,29 | 66 034,06 |
| wielkopolskie | 58 710,66 | 97 896,94 | 138 142,94 | 147 865,64 | 191 986,29 | 199 230,96 |
| zachodniopomorskie | 31 768,34 | 42 753,24 | 65 431,90 | 69 988,71 | 98 737,78 | 100 799,52 |

* Wartość otrzymana na podstawie symulacji HERMIN nieuwzględniających środków NSRO.

** Wartość otrzymana na podstawie symulacji HERMIN uwzględniających środki NSRO.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz danych zawartych w: Bradley, Zaleski 2006.

zowieckim. Najslabiej wykorzystają środki województwa najuboższe. Z perspektywy 2020 r. maleje efektywność wykorzystania środków w skali kraju (tylko w województwie łódzkim efektywność nieznacznie wzrasta). Zwraca uwagę szczególnie spadek efektywności w województwie mazowieckim.

Dane o kształtowaniu się PKB wraz z danymi GUS o przewidywanej liczbie ludności w województwach posłużyły do analizy konwergencji beta. W obliczeniach posłużono się następującym równaniem¹⁵:

$$\frac{1}{T} \ln\left(\frac{y(T)}{y(0)}\right) = \alpha_0 + \alpha_1 \ln y_0 \quad (1),$$

gdzie:

$y(T)$ – wartość PKB na mieszkańca w roku końcowym,

$y(0)$ – wartość PKB na mieszkańca w roku początkowym,
 $T + 1$ – liczba lat.

Należy zauważyć, że zgodnie z pojęciem konwergencji beta (zob. s. 21), warunkiem jej zaistnienia jest ujemna wartość parametru α_1 w powyższym wzorze.

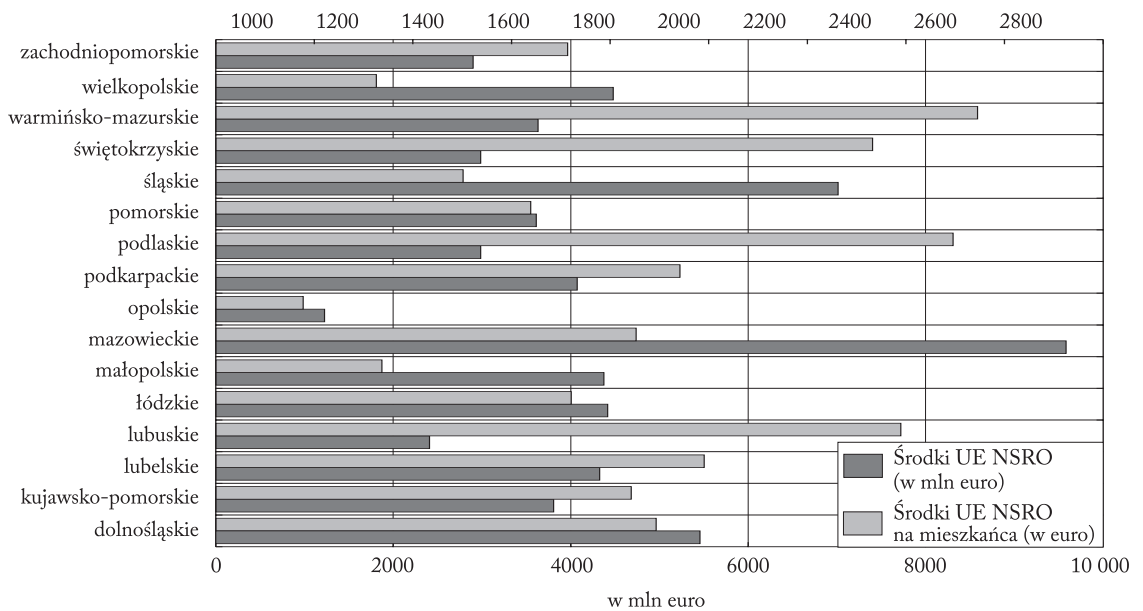
Dysponując wartościami parametru α_1 możemy obliczyć tempo zbieżności gospodarek β :

$$\beta = -\frac{1}{T} \ln(1 + \alpha_1 T) \quad (2)$$

Współczynnik β informuje, jaki procent odległości do stanu równowagi długookresowej (tzw. *steady-state*) gospodarka pokonuje w ciągu jednego okresu (w tych badaniach roku).

Badanie przeprowadzono dla okresów 1995–2006, 1995–2020, 2007–2020 (dla dwóch ostatnich przedziałów czasowych analizę przeprowadzono, nie uwzględniając wpływu NSRO oraz oddzielnie z uwzględnieniem).

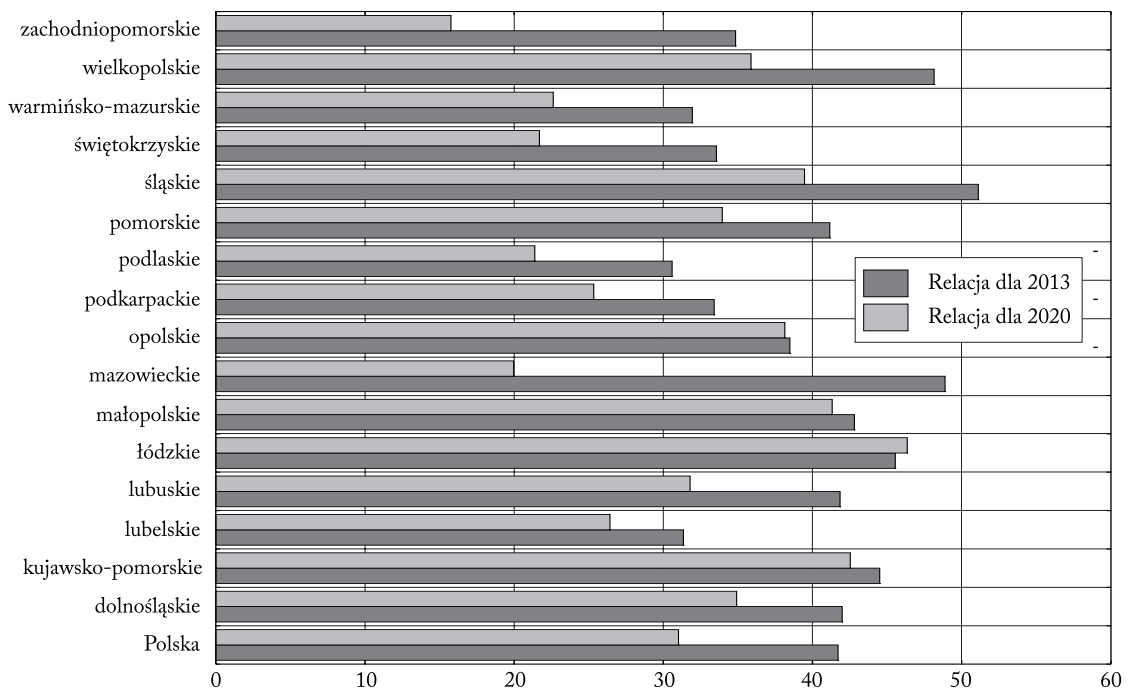
¹⁵ Komentarz do równania zob. Barro, Sala-i-Martin 2001.



Uwaga: obliczenia wartości na mieszkańca na podstawie liczby ludności z 2006 r.

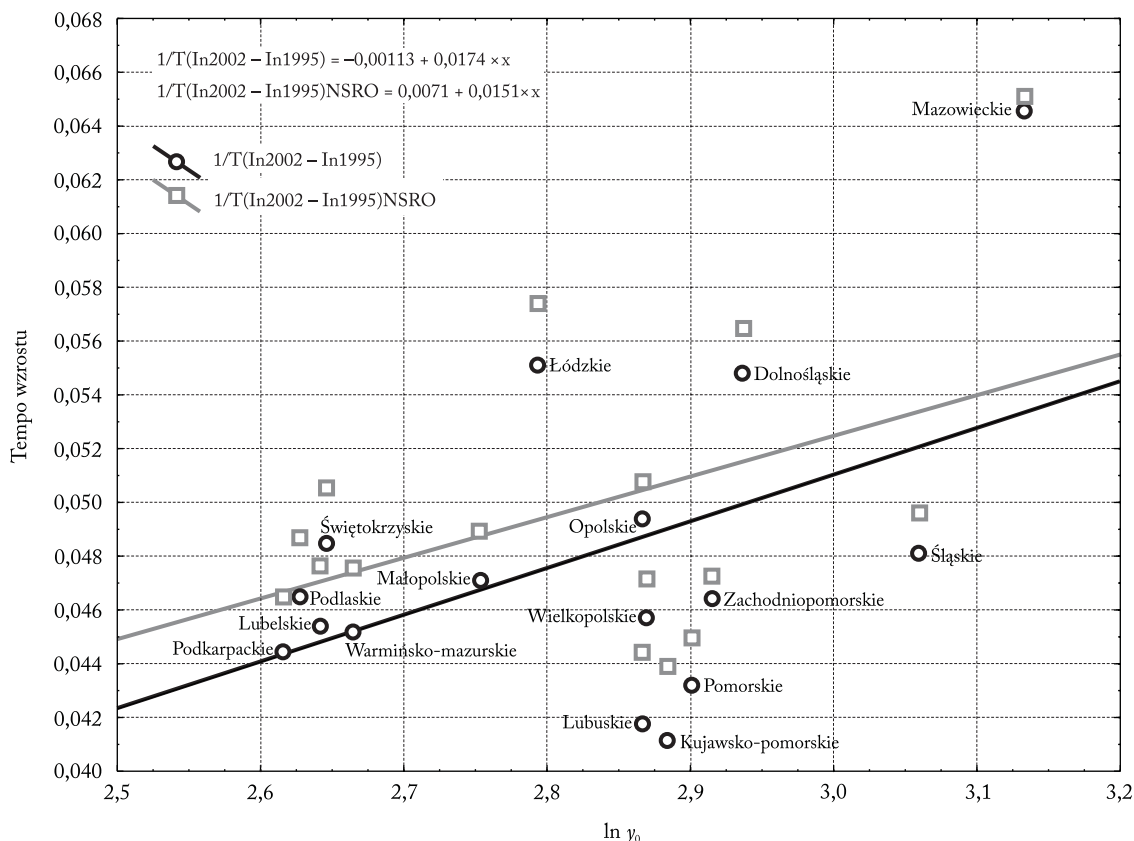
Ryc. 1. Przewidywana alokacja środków UE zaangażowanych w NSRO (%)

Źródło: Bradley, Zaleski 2006.



Ryc. 2. Przewidywana efektywność wykorzystania środków NSRO w latach 2013 i 2020 (stosunek różnicy szacunku PKB z wykorzystaniem NSRO i bez wykorzystania do planowanych środków wsparcia) (%)

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 3. Tempo wzrostu gospodarek regionalnych w latach 1995–2020 a początkowy poziom dochodu (logarytm naturalny PKB na mieszkańca w 1995 r., y_0)

Źródło: opracowanie własne.

Relację pomiędzy tempem wzrostu gospodarek województw w latach 1995–2020 a poziomem początkowym dochodu obrazuje rycina 3 oraz tabela 2 (statystyki modeli regresji). Wyniki nakazują odrzucić hipotezę konwergencji absolutnej, i to zarówno w wersjach modelu uwzględniającego wpływ NSRO, jak i bez tego wpływu. Także zmiana okresu (lata 1995–2006, 2007–2020, 1995–2020) nie przynosi zmiany wniosków. Można w badanych okresach wskazywać nawet na tendencje dywergencyjne (dodatnie wartości parametru α_1). W przypadku absorpcji środków polityki spójności procesy polaryzacyjne wydają się jednak słabnąć (niższa wartość α_1).

W wyciąganiu wniosków należy jednakże zachować daleko idącą ostrożność, z uwagi na słabe dopasowanie oszacowanych funkcji oraz słabe właściwości statystyczne parametru α_1 (wartości statystyki t oraz p).

Biorąc pod uwagę wyniki czwartego raportu o spójności, wskazującego na rolę ośrodków stołecznych w procesach polaryzacji wewnątrz krajów członkowskich, zdecydowano się przeprowadzić ponowne obliczenia, ale z wyłączeniem województwa mazowieckiego (tab. 3). W przypadku analizy 15 województw hipotezę konwergencji należy także odrzucić. Wszystkie modele (lata 1995–2006, 2007–2020, 1995–2020 z uwzględnieniem NSRO i bez środków polityki) wskazują na brak istotnej zależności pomiędzy tempem wzrostu a poziomem początkowego PKB na mieszkańca.

Do analizy konwergencji sigma posłużono się, ważonym liczbą ludności¹⁶, współczynnikiem zmienności PKB *per capita* oraz indeksem

¹⁶ M.in. ze względu na zastosowanie takiego wskaźnika w NSRO.

Tab. 2. Wyniki regresji konwergencji beta dla 16 województw

| Model | R ² | Błąd standardowy oceny | α_1 | Błąd standardowy oceny α_1 | $t(\alpha_1)$ | $p(\alpha_1)$ | β |
|------------------|----------------|------------------------|------------|-----------------------------------|---------------|---------------|----------|
| 1995–2006 | 0,181329 | 0,008100 | 0,023605 | 0,013405 | 1,761 | 0,100066 | -0,02099 |
| 1995–2020 | 0,212645 | 0,005417 | 0,017432 | 0,008965 | 1,944 | 0,072208 | -0,01447 |
| 1995–2020 z NSRO | 0,180770 | 0,005199 | 0,015122 | 0,008604 | 1,758 | 0,100647 | -0,01283 |
| 2007–2020 | 0,070475 | 0,007144 | 0,008690 | 0,008435 | 1,030 | 0,320355 | -0,00823 |
| 2007–2020 z NSRO | 0,040012 | 0,007365 | 0,006648 | 0,008703 | 0,764 | 0,457619 | -0,00638 |

Legenda: **R²** – (R-kwadrat), współczynnik determinacji, mierzy część zmienności zmiennej zależnej, która została wyjaśniona oddziaływaniem zmiennych objaśniających występujących w modelu regresji (tutaj jednej zmiennej – początkowym PKB na mieszkańca). Przykładowo, równanie regresji dla okresu 1995–2006 objaśnia 18% całej zmienności zmiennej zależnej; **Błąd standardowy oceny** – przeciętna wielkość odchylen empirycznych wartości zmiennej zależnej od wartości wyliczonych z modelu. Na przykład w przypadku modelu dla lat 1995–2006 przewidywane przez model wartości zmiennej zależnej (średni wzrost PKB na mieszkańca) różnią się od wielkości empirycznych średnio biorąc o 0,8 punktu procentowego; **α_1** – wartość parametru przy początkowym dochodzie z równania 1; **Błąd standardowy oceny α_1** informuje o ile, średnio biorąc, mylimy się przy szacunku α_1 ; **$t(\alpha_1)$** – wartość statystyki t-Studenta dla parametru α_1 ; **$p(\alpha_1)$** – najmniejszy poziom istotności, przy którym wyliczona wartość testującej statystyki doprowadza do odrzucenia hipotezy mówiącej, że $\alpha_1 = 0$; **β** – tempo zbieżności gospodarek do poziomu stanu stacjonarnego (równanie 2).

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 3. Wyniki regresji konwergencji β dla 15 województw (z pominięciem mazowieckiego)

| Model | R ² | Błąd standardowy oceny | α_1 | Błąd standardowy oceny α_1 | $t(\alpha_1)$ | $p(\alpha_1)$ | β |
|------------------|----------------|------------------------|------------|-----------------------------------|---------------|---------------|----------|
| 1995–2006 | 0,001365 | 0,005936 | 0,001541 | 0,011564 | 0,133 | 0,896013 | -0,00153 |
| 1995–2020 | 0,013333 | 0,004154 | 0,003392 | 0,008094 | 0,419 | 0,681960 | -0,00326 |
| 1995–2020 z NSRO | 0,004106 | 0,004028 | 0,001817 | 0,007847 | 0,232 | 0,820530 | -0,00178 |
| 2007–2020 | 0,000017 | 0,007174 | 0,000186 | 0,012384 | 0,015 | 0,988262 | -0,00019 |
| 2007–2020 z NSRO | 0,001303 | 0,007421 | -0,001668 | 0,012810 | -0,130 | 0,898384 | 0,001687 |

Legenda: objaśnienia przy tabeli 2.

Źródło: opracowanie własne.

zapropionowanym przez Henri Theila. Formuły tych miar są następujące:

- Współczynnik zmienności (wCV)

$$wCV = \frac{\sqrt{\sum_i (y_i - \bar{y})^2 \frac{P_i}{P}}}{\bar{y}},$$

gdzie:

P_i , P – odpowiednio populacja województwa i oraz całego kraju,

y_i , \bar{y} – odpowiednio: PKB *per capita* w województwie i oraz PKB *per capita* dla kraju.

wCV służy jako relatywna miara rozproszenia, pokazuje rozproszenie w stosunku do przeciętnej wartości wyników obserwacji.

- Indeks Theila (I_T)

$$I_T = \sum_{i=1}^n \frac{Y_i}{Y} \log \frac{Y_i / P_i}{Y / P},$$

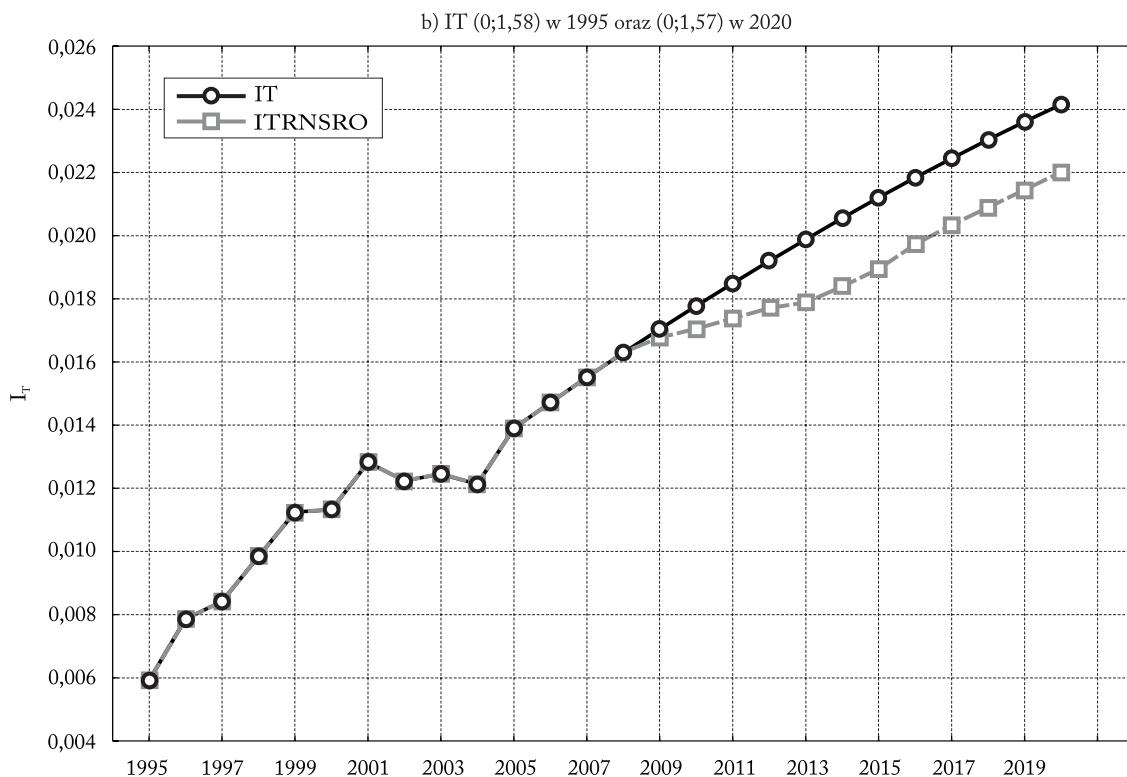
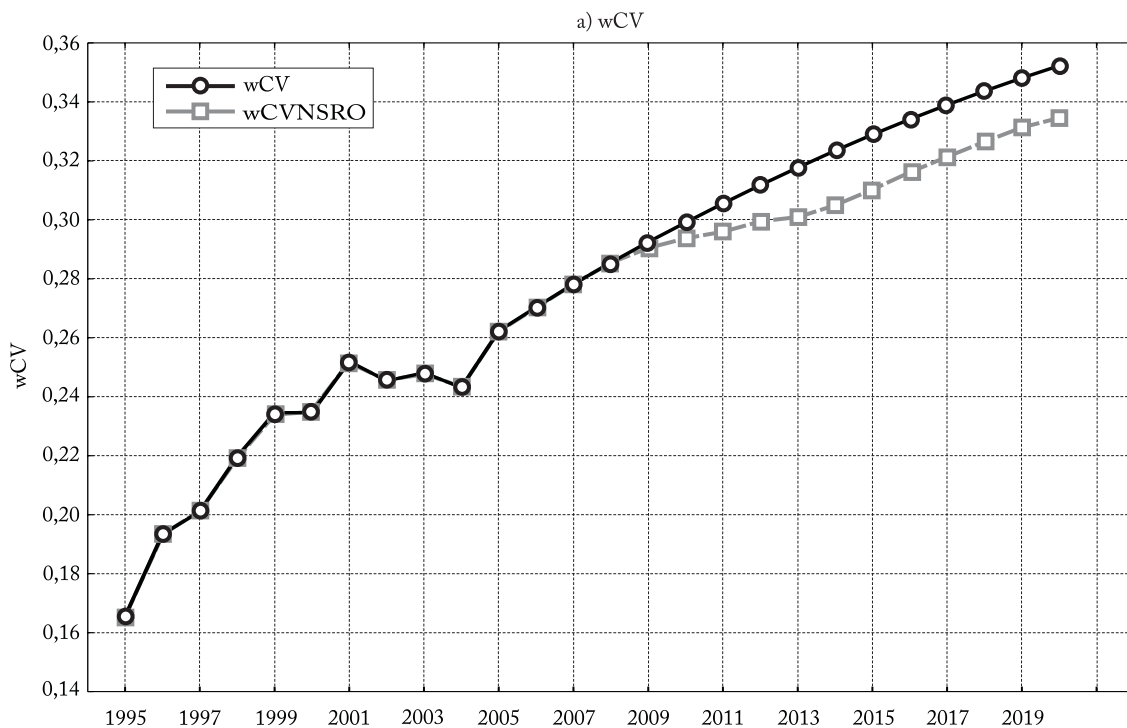
gdzie:

Y_i – PKB w województwie i ,

Y – PKB w kraju,

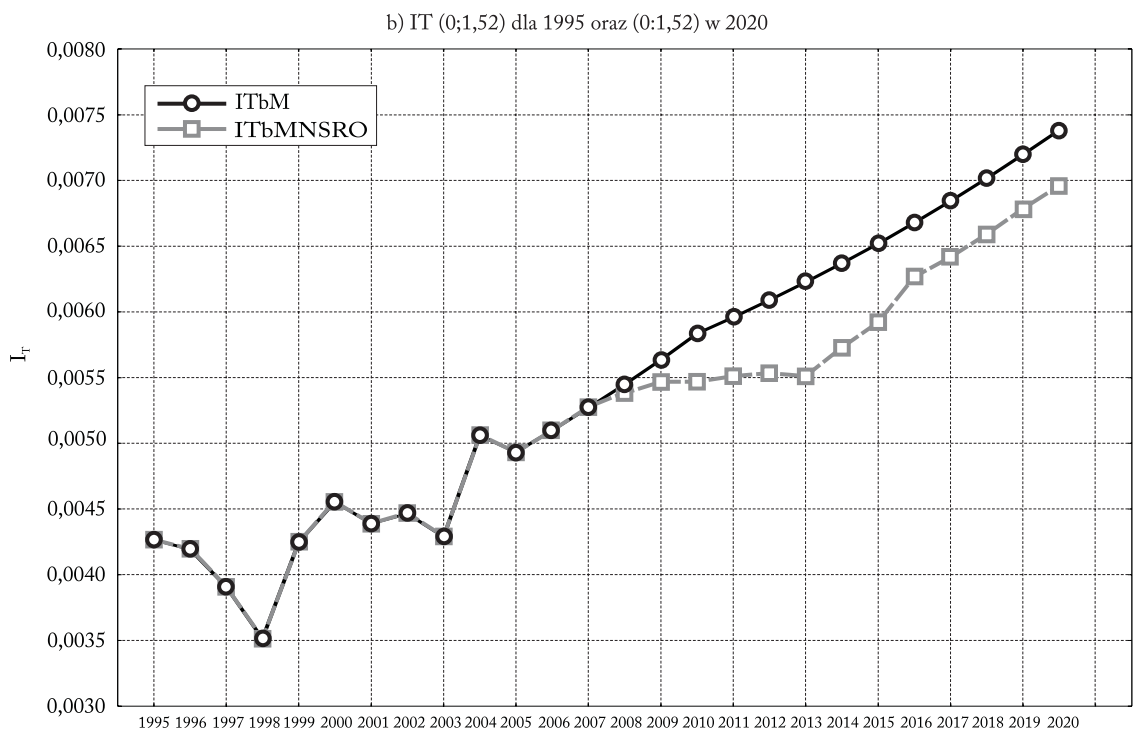
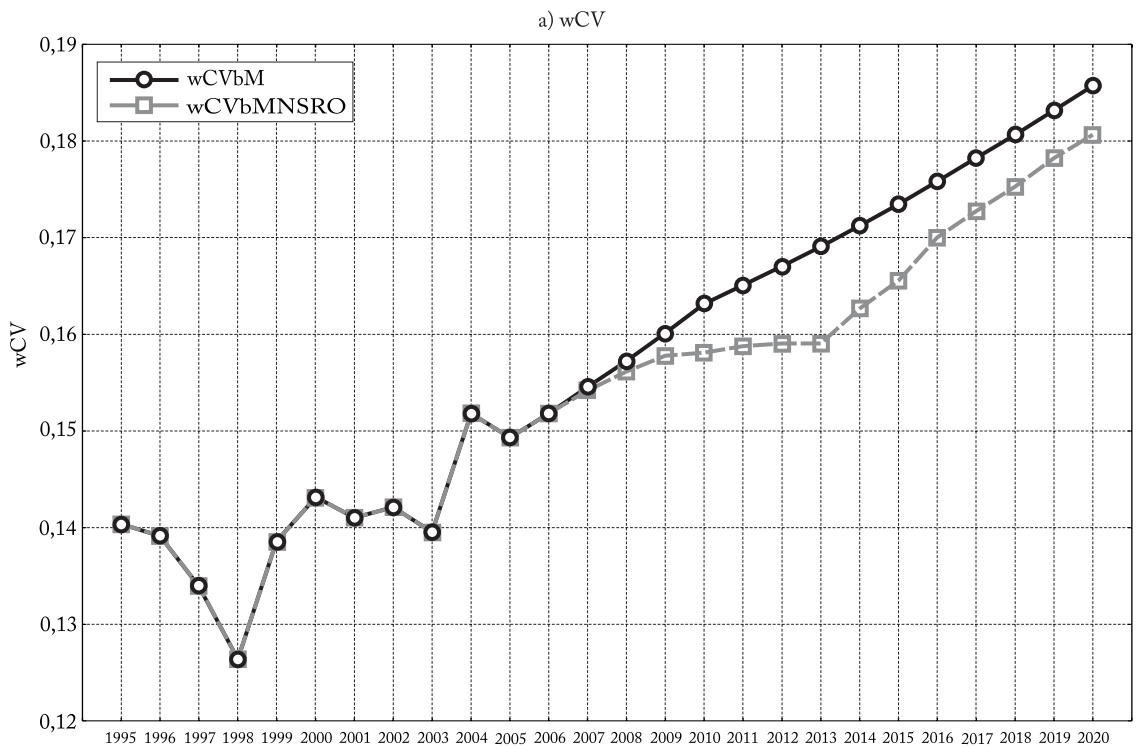
P_i – ludność w województwie i ,

P – ludność Polski.



Ryc. 4. Konwergencja sigma w układzie 16 województw

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 5. Konwergencja sigma w układzie 15 województw (bez województwa mazowieckiego)

Źródło: opracowanie własne.

Ten wskaźnik dyspersji dochodów jest ważony produkcją. Indeks przyjmuje wartości od 0 (równość) do $\log P/P_i$ (maksymalna nierówność, produkcja skoncentrowana w regionie, gdzie populacja jest najmniejsza).

W przypadku 16 województw wyniki dla lat 1995–2006 potwierdzają wnioski z wcześniej cytowanych badań (zob. ryc. 4, w przypadku I_T podano zakres wahań). Do roku 2001 mieliśmy do czynienia ze zwiększaniem się dysproporcji w poziomie rozwoju gospodarczego między województwami, następnie lata 2001–2004 przyniosły osłabienie się tendencji polaryzacyjnych (2001–2002 to lata spowolnienia gospodarczego), w końcu lata 2005–2006 to dalszy wzrost nierówności. Opierając się na prognozach modelu HERMIN, można oczekiwać utrzymania się tendencji polaryzacyjnych w kraju. Polityka spójności (zmienna z dopiskiem NSRO na wykresach) osłabia ten efekt, jednakże nie należy oczekiwać wyrównywania się różnic czy też nawet ustabilizowania się zróżnicowań na stałym poziomie (co założono we wskaźniku NSRO).

Nieco odmienne wyniki, szczególnie dla okresu do 2007 r., uzyskano, analizując rozbieżności w dochodach w układzie 15 województw, wyłączając województwo stołeczne (ryc. 5, w przypadku I_T podano zakres wahań). Rozbieżności pomiędzy województwami są zdecydowanie mniejsze niż dla 16 województw. W latach 1996–1998 obserwujemy konwergencję, lata 1999–2000 to wzrost rozbieżności, które utrzymują się na podobnym poziomie do 2003 r. Od 2004 r. rozbieżności zaczynają wzrastać. Na podstawie projekcji modelu HERMIN (w wariacie bazowym, bez wpływu środków NSRO) oczekujemy, że podobnie jak dla 16 województw dysproporcje pomiędzy 15 województwami będą w okresie 2007–2020 wzrastać. Prognoza wpływu absorpcji środków NSRO (zmienna z dopiskiem NSRO na wykresach) w latach 2007–2020 powoduje osłabienie tendencji polaryzacyjnych do roku 2013 (w którym to przewidywane skutki polityki spójności są najsilniejsze). Po 2013 r., wraz ze zmniejszaniem się wpływu środków NSRO 2007–2013 na gospodarkę, dysproporcje w dochodzie zaczynają powracać do trendu.

4. Wnioski

Wnioski z niniejszego opracowania przedstawione zostaną w powiązaniu z postawionymi na wstępie hipotezami.

1. Zróżnicowanie rozwoju gospodarczego w województwach nie będzie się zmniejszało w latach 2007–2020.

Obliczenia zawarte w artykule przemawiają za przyjęciem tej hipotezy. Przeprowadzona analiza pozwala na odrzucenie hipotezy konwergencji typu beta w analizowanym okresie. Regiony biedniejsze nie będą wykazywać istotnie szybszego tempa rozwoju niż regiony bogatsze, należy się spodziewać raczej procesów dywergencyjnych. Proces ten będzie powodował zwiększanie się dysproporcji rozwojowych w województwach. Należy zwrócić uwagę, że hipotezę 1. należy przyjąć także w odniesieniu do zróżnicowań w układzie regionalnym bez województwa mazowieckiego. Interpretując wyniki niniejszych badań, trzeba jeszcze raz podkreślić, że analizie podlega przewidywana absorpcja środków NSRO w aktualnym okresie programowania (2007–2013).

2. Środki finansowego wsparcia przewidywane przez NSRO 2007–2013 nie zahamują procesu polaryzacji rozwoju polskich regionów.

3. Środki finansowego wsparcia przewidywane przez NSRO 2007–2013 mogą przyczynić się jedynie do spowolnienia procesu polaryzacji rozwoju polskich regionów.

Przeprowadzona analiza przemawia za przyjęciem hipotez. Analiza konwergencji beta nie wskazuje, że wsparcie środkami polityki strukturalnej spowoduje szybszy rozwój województw biedniejszych w stosunku do bogatszych. Rezultaty badania konwergencji sigma sugerują, że bez względu na wykorzystanie środków polaryzacja będzie się zwiększać. Należy jednak zwrócić uwagę, że w wyniku absorpcji środków polityki tempo wzrostu zróżnicowań będzie niższe zarówno w układzie 16, jak i 15 województw. Warto podkreślić, że zróżnicowania w układzie 15 województw są wyraźnie niższe niż w przypadku wszystkich województw (np. stosunek ważonego współczynnika zmienności dla 16 województw do tego samego współczynnika dla 15 województw wyniósł w 2006 r. 1,78, a dla 2020 z uwzględnieniem środków NSRO – 1,81).

4. Przykład Polski ujawnia, że jeden z podstawowych celów unijnej polityki regionalnej – konwergencja – może być osiągnięta jedynie w ograniczonym zakresie.

Wnioski nakazują z pewnym dystansem odnosić się do realizacji celu Konwergencja polityki regionalnej Unii Europejskiej. Musimy pamiętać, że cel ten stosuje się do całości Unii. Rozkład terytorialny bogactwa Unii Europejskiej pokazuje, że aby osiągnąć ten cel, nowe państwa członkowskie muszą rozwijać się szybciej niż stare. Alokacja środków w nowych krajach członkowskich, w tym w Polsce, musi godzić cel przyspieszenia rozwoju kraju jako całości z jednoczesną dbałością o spójność wewnętrzną. Przeprowadzone analizy wskazują, że w przypadku Polski nie powinniśmy się spodziewać procesów *konwergencji sensu stricto* w najbliższych kilkunastu latach. Stąd też wynikać powinny nasze oczekiwania co do polityki spójności gospodarczej pomiędzy województwami. Wyniki badania sugerują, że w efekcie wdrożenia polityki należy oczekiwać co najwyżej osłabienia procesów dywergencyjnych (a więc *konwergencji przybliżonej*). Ustalenie celu polityki regionalnej w odniesieniu do spójności gospodarczej jest kluczowe dla oceny skuteczności NSRO 2007–2013. Obecne wartości docelowe wskaźników NSRO 2007–2013 obrazujących zróżnicowanie PKB na mieszkańca zakładają nieznaczny wzrost dysproporcji (ważony populacją współczynnik zmienności ma w roku docelowym osiągnąć 25%, a dostępne już dane z 2005 r. pozwalają obliczyć współczynnik na poziomie ponad 26%). Tak przyjęty wskaźnik świadczy, że z góry zakładano ograniczoną skuteczność polityki w odniesieniu do procesu konwergencji (w sensie konwergencji *sensu stricto* nawet jej brak)¹⁷.

Osobnym zagadnieniem jest pytanie, przy jakiej alokacji środków mogłaby zachodzić konwergencja *sensu stricto*. Odpowiedź na nie wykracza poza cele niniejszego opracowania. W świetle

niżej przedstawianego wniosku nawiązującego do odpowiedniej hipotezy można jedynie przypuszczać, że alokacja taka mogłaby pogorszyć wskaźniki wzrostu gospodarczego w skali całego kraju.

5. Relatywnie niski jest mnożnik rozwojowy projektowanych instrumentów finansowych polityki regionalnej.

Ostatnia hipoteza sugeruje względnie słabe efekty polityki regionalnej w obszarze zwiększania PKB w stosunku do nakładów na politykę¹⁸. Według obliczeń iloraz ten będzie się kształtował na poziomie 0,42 dla efektów z 2013 r. i około 0,31 dla efektów z 2020 r. dla Polski. Wskaźnik ten przybiera różne wartości dla poszczególnych województw. Z perspektywy roku 2013 najefektywniejsze będą województwa śląskie (0,51), mazowieckie (0,49), wielkopolskie (0,48), a najmniej efektywne lubelskie (0,31), warmińsko-mazurskie (0,32), podlaskie (0,31). Z perspektywy roku 2020 najlepiej wypadają województwa łódzkie (0,46), kujawsko-pomorskie (0,43) oraz małopolskie (0,41), najgorzej zaś: zachodniopomorskie (0,16), mazowieckie (0,20) i podlaskie (0,21).

Bibliografia

Barca F. (2009). *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca*, kwiecień 2009, raport dostępny na stronie http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm [dostęp: 10 maja 2009].)

Barro R.J., Sala-i-Martin X. (2001). *Economic Growth*. Cambridge: MIT Press. (wyd. 3).

Battisti M., Di Vaio G. (2008). „A spatially filtered mixture of β -convergence regressions for EU regions, 1980–2002”, *Empirical Economics*, nr 34.

¹⁷ Wydaje się, że bardziej klarowna deklaracja w zbiorze celów polityki regionalnej w Polsce „co chcemy osiągnąć”: osłabienie tendencji dywergencyjnych czy wywołanie procesów konwergencji, mogłaby być dodatkową składową do propozycji modyfikacji polityki regionalnej zawartych w pracy Jacka Szlachty i Janusza Zaleskiego (Szlachta, Zaleski 2008).

¹⁸ Jak już zaznaczano wcześniej, przedstawione wskaźniki mimo wszystko nie lokują Polski na odległych pozycjach wśród krajów UE. Warto również zaznaczyć, że na wyniki może mieć wpływ także sposób obliczania mnożnika (w niniejszej pracy jest to stosunek zwiększonego dzięki NSRO PKB do nakładów – zaangażowanych środków). Przy sposobie wyliczania w cytowanej pozycji (Bradley, Untiedt, Mitze 2007) wartość tzw. skumulowanego mnożnika (ang. *cumulative multiplier*) szacuje się na 2,39.

- Bradley J., Untiedt G., Mitze T. (2007). *Analysis of the Impact of Cohesion Policy A note explaining the HERMIN-based simulations*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/hermin07.pdf.
- Bradley J., Zaleski J. i in. (2006). *Ocena wpływu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i wybranych Programów Operacyjnych na lata 2007–2013 na gospodarkę polskich województw przy pomocy modeli regionalnych HERMIN*. Wrocław: Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, grudzień.
- Gawlikowska-Hueckel K. (2002). *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?* Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Komisja Europejska (2007). *Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa. Czwarty raport na temat spójności społeczno-gospodarczej*.
- MRR (2007). *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, maj.
- Próchniak M. (2004). „Analiza zbieżności wzrostu gospodarczego województw w latach 1995–2000”, *Gospodarka Narodowa*, nr 3, s. 27–44.
- Próchniak M., Rapacki R. (2007). „Konwergencja beta i sigma w krajach postsocjalistycznych w latach 1990–2005”, *Bank i Kredyt*, sierpień–wrzesień.
- Rada WE (2006). *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999*.
- Romer D. (2000). *Makroekonomia dla zaawansowanych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Szlachta J., Zaleski J. (2008). „Dylematy polityki strukturalnej Unii Europejskiej po roku 2013”, *Gospodarka Narodowa*, nr 3.
- Williamson J.G. (1995). „Globalisation, convergence and history”, *NBER Working Paper 5259*, Cambridge (MA), wrzesień.
- Wójcik P. (2008). „Dywergencja czy konwergencja: dynamika rozwoju polskich regionów”, *Studia regionalne i lokalne*, nr 2/32, s. 41–59.
- Young A.T., Higgins M.J. Levy D. (2007). „Sigma Convergence Versus Beta Convergence: Evidence from U.S. County-Level Data”, *Emory Law and Economics Research Paper*, nr 07–4, 23 stycznia.

Will Convergence or Polarization Characterise Poland's Regional Development to 2020, in the Light of the Projection of the Hermin Model?

An assessment of the effectiveness of a crucial instrument of regional policy in the hands of the Polish government is the main purpose of the study. The instrument referred to concerns funds from the European Union, as allocated under the National Strategic Reference Framework (NSRO) 2007–2013. The evaluations presented here are formulated in the context of the primary goal of regional policy, which is the possibility of exaggerated regional disparities in levels of development being reduced. In the article, the main attention is focused on the economic dimension to cohesion.

In the general perspective, the outline of the analysis conducted comes down to an examination over the relatively long term of two hypothetical processes to the development of the Polish regions, that development being based either on determinants identified up to 2007, or else in addition on the utilisation of UE funding included within the NSRO with 2007 and additionally up to 2013.

The two assumptions made were that the conducted evaluation concerns processes of the development of province-regions in the period 1995–2020, as well as that differences in GDP *per capita* on a voivodship by voivodship basis is a measure of regional cohesion.

The calculations reported here made use of data and forecasts from Poland's Central Statistical Office, along with HERMIN model simulations.

Key words: Poland, regional (cohesion) policy, convergence, regional disparities, National Strategic Reference Framework (NSRF) 2007–2013, effectiveness of public interventions.

Teodor Skotarczak, Maciej J. Nowak

Nieruchomości gminne w gminnych programach rozwoju w strefie zewnętrznej Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego

Każdy obszar metropolitalny dzieli się na centrum, czyli miasto główne, oraz strefę zewnętrzną, składającą się z gmin bezpośrednio przyległych do miasta głównego bądź też w inny sposób z nim funkcjonalnie powiązanych. Realizacja funkcji metropolitalnych w strefie zewnętrznej obszaru metropolitalnego wpływa w istotnym stopniu na możliwości rozwojowe całego obszaru. Jedną z płaszczyzn współpracy w ramach obszaru metropolitalnego może być gospodarka nieruchomościami, w szczególności nieruchomościami gminnymi. Programy i strategie rozwoju powinny dokładnie formułować wizję gospodarowania nieruchomościami gminnymi. W artykule przeanalizowano zapisy gminnych strategii i programów rozwoju dotyczące nieruchomości gminnych.

Słowa kluczowe: Szczeciński Obszar Metropolitalny, nieruchomości gminne, rozwój lokalny.

1. Wstęp

Rozwój koncepcji obszarów metropolitalnych wymaga pogłębionej analizy wielu problemów. Jako obszar metropolitalny, zgodnie z ustawą z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, należy rozumieć obszar wielkiego miasta (centrum) oraz powiązanego z nim funkcjonalnie otoczenia (strefa zewnętrzna obszaru metropolitalnego). Strefa zewnętrzna obszaru metropolitalnego to zespół gmin bądź bezpośrednio do metropolii przyległych, bądź w specjalny sposób z nią powiązanych, określony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Jednym z najważniejszych zagadnień związanych z funkcjonowaniem obszarów metropolitalnych jest rola i miejsce nieruchomości gminnych w gminnych programach rozwoju, gdyż istotną płaszczyzną współpracy gmin z danego obszaru metropolitalnego może być koordynacja działań w sferze gospodarki nieruchomościami (Topczewska, Siemiński 2003; Lewandowski 2005). Koordynacja taka pomaga w rozwoju przede wszystkim funkcji gospo-

darczej, turystycznej czy mieszkaniowej na terenie danej gminy. Cena ziemi w znaczeniu gruntu budowlanego stanowi ważny miernik „wartości gminy” (Nowińska 1997). Należy tu dodać, że istotnym atrybutem jednostek samorządu terytorialnego jest ich samodzielność (Filipiak 2008), skutkiem czego różne ich zadania bywają realizowane w odmienny, uzależniony od inicjatywy władz gminnych sposób. Również instrumenty realizacji poszczególnych celów (w tym instrumenty planistyczne) często przybierają odmienną w różnych gminach formę. W literaturze oraz w fachowych opracowaniach, w tym w *Zaktualizowanej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*, wskazuje się, że duże możliwości w odniesieniu do gospodarki nieruchomościami gminnymi nie są jednak w pełni wykorzystywane.

Celem artykułu jest określenie, jakie miejsce problematyka gospodarowania nieruchomościami gminnymi zajmuje w strategiach i planach rozwoju i innych dokumentach właściwych dla gmin położonych w strefie zewnętrznej Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego (SOM). W niniejszym artykule badaniom zostały poddane następujące gminy:

- a) gminy wiejskie – graniczące z Niemcami: Kołbaskowo i Dobra Szczecińska (gminy przygraniczne) – należące do SOM;

Teodor Skotarczak – Katedra Prawa i Gospodarki Nieruchomościami, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny; Maciej J. Nowak – Katedra Prawa i Gospodarki Nieruchomościami, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny.

- b) gminy wiejsko-miejskie: Gryfino, Goleniów oraz Police – należące do SOM;
- c) typowe gminy wiejskie Kobyłanka i Stare Czarnowo oraz powiązana funkcjonalnie z gminą Szczecin gmina miejska Stargard Szczeciński – należące do SOM;
- d) gminy, które nie przynależą do SOM, wchodzi zaś w skład województwa zachodniopomorskiego: gmina wiejsko-miejska Pyrzyce, gmina wiejska przygraniczna Widuchowa, gmina wiejska Banie – zgodnie z Konwencją Zagospodarowania Przestrzennego SOM znajdują się one jednak w strefie oddziaływania SOM.

Z punktu widzenia prowadzonych badań najważniejsze są gminy wchodzące w skład SOM. Badaniem objęto wszystkie gminy ze strefy zewnętrznej SOM. Gminy spoza SOM z województwa zachodniopomorskiego (ale jednocześnie znajdujące się w strefie oddziaływania SOM) oraz gminy z innych obszarów metropolitalnych zostały wybrane w celu porównania poszczególnych koncepcji rozwoju. Wybór ten pozwolił lepiej ocenić treść poszczególnych dokumentów, w szczególności strategię rozwoju gmin z SOM.

Można przyjąć, że treść strategii i planów rozwoju we wspomnianych gminach jest reprezentatywna dla ogólnej treści podobnych dokumentów w większości stref zewnętrznych polskich obszarów metropolitalnych. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że pojęcie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego wzbudza spory wśród badaczy (Smętkowski, Jałowicki, Gorzelak 2009, Gorzelak, Smętkowski 2005, Nowak 2009). Szczeciński Obszar Metropolitalny jest jednak przedstawiony w tak istotnych dokumentach i opracowaniach, jak *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Zachodniopomorskiego* (przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z 26 czerwca 2002 r. w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Zachodniopomorskiego), *Konwencja zagospodarowania przestrzennego strefy V Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego z uwzględnieniem obszarów potencjalnych dla rozwoju gospodarczego* wydana przez Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego¹, *Zaktualizowa-*

wana Konwencja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, a także dokumenty gminne województwa zachodniopomorskiego.

W artykule poszczególne grupy wskazanych powyżej gmin są rozpatrywane w osobnych rozdziałach. Oprócz analizy dokumentów gminnych przeprowadzono również wywiady bezpośrednie w gminach wśród urzędników zajmujących się gospodarką nieruchomościami gminnymi.

2. Koncepcje rozwoju gmin w gminach przygranicznych strefy zewnętrznej SOM

W literaturze podnosi się, że zachodnie przygraniczne gminy nie wykorzystują w przeważającej mierze swojego położenia, co przekłada się na ich mało dynamiczny rozwój gospodarczy (Nowińska-Łażniewska 2004). Aby przeanalizować założenia strategii gminnych względem nieruchomości gminnych w gminach przygranicznych, trzeba zwrócić uwagę na dokumenty najlepiej precyzujące wizję rozwoju w obu gminach, czyli *Plan lokalnego rozwoju gminy Kołbaskowo* oraz *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dobra*. Pierwszy z dokumentów za priorytety uznaje rozbudowę infrastruktury, wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich, uaktywnienie terenów do funkcji turystycznych, wzmocnienie rozwoju gospodarczego, intensyfikację dochodów z majątku gminy, powiększenie nadwyżki operacyjnej budżetu oraz ogólny rozwój budownictwa. Wszystkie te cele łączą się bezpo-

wchodzą gminy Dobra Szczecińska, Kołbaskowo, Kobyłanka, Stare Czarnowo, Goleniów, Gryfino, Stargard Szczeciński oraz Police. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa przygotowany przed wejściem w życie nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do tej grupy zaliczał również gminę Świnoujście. Biorąc pod uwagę, że w dokumentach nowszych gmina ta już nie występuje jako część SOM oraz uwzględniając definicję obszaru metropolitalnego z ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w chwili obecnej Świnoujście do SOM nie zaliczono. Zaliczenie Świnoujścia do SOM musiałoby się zresztą wiązać ze zmianą rozumienia definicji obszarów metropolitalnych w Polsce. Wolę współtworzenia Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego wyraziły również w roku 2006 władze gminy Nowe Warpno.

¹ Należy podkreślić, że zgodnie z tym ostatnim, bardziej aktualnym dokumentem do SOM poza miastem Szczecin

średnio z wykorzystaniem nieruchomości gminnych. Nieruchomości stanowią bowiem poważną część majątku każdej z gmin², tak że na przykład intensyfikacja dochodów może wiązać się z podwyższeniem czynszów z najmu i dzierżawy (Sliwiński 2000) bądź też wpływać na bardziej intensywne ich egzekwowanie, a realizowana w danej gminie funkcja gospodarcza (w tym turystyczna) wiąże się w istotnym stopniu z wykorzystaniem stanowiących własność gminy nieruchomości.

Istotnym fragmentem dokumentu jest także określanie programu partnerstwa publiczno-prywatnego. Jednym z jego przejawów może być właśnie dzierżawa mienia komunalnego (a więc przede wszystkim gruntów komunalnych) określonym podmiotom gospodarczym, które później prowadzą działalność operacyjną na tym mieniu. Nierzadko przynosi im to korzyści finansowe. Nie muszą się z nich rozliczać z gminą – tutaj wystarcza zapłata samego czynszu. Warto podkreślić, że we wspomnianym planie przewidziano możliwość wykorzystania umowy dzierżawy jako instrumentu realizacji funkcji nie tylko dochodowych, lecz także gospodarczych, w szczególności ukierunkowanych na rozwój określonych rodzajów działalności gospodarczej na terenie gminy. Korzyść jest podwójna, gdyż oprócz realizacji powyższej funkcji (będącej zarazem funkcją metropolitalną) gmina uzyskuje źródło przychodów w postaci czynszu (w przypadku umów z przedsiębiorcami będzie on wyższy niż w przypadku umów ze zwykłymi konsumentami). Powiązanie tych celów z zasadami partnerstwa publiczno-prywatnego powoduje, że gmina uzyskuje dodatkową korzyść w postaci realizacji przez dany podmiot któregoś z jej zadań własnych (Jacyszyn, Kalinowski 2006). Nie zmienia to faktu, że główna odpowiedzialność za realizację zadań publicznych dalej spoczywa na organach samorządu terytorialnego (Lubińska, Franek, Będziszak 2007). Należy pamiętać o tym, że istotą partnerstwa publiczno-prywatnego jest nie przekazanie, lecz podział zysku i ryzyka inwestycyjnego jednostki

samorządu terytorialnego z innym podmiotem (Jędrzejewski 2007). Warto nadmienić, że nowa ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r. likwiduje administracyjne ograniczenia utrudniające realizację inwestycji z udziałem przedsiębiorców prywatnych (Kłopotek 2008). Oznacza to, że zadeklarowany w dokumentach gminnych program może zostać praktycznie zrealizowany. Trzeba podkreślić, że do nowej ustawy wprowadzono bardzo ważną zmianę – dopuszczenie do tworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego spółek komandytowych i komandytowo-akcyjnych. „Z punktu widzenia rozwoju lokalnego istotne jest uzupełnienie o partnerstwo publiczno-prywatne listy sposobów zawierania umów, na podstawie których jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzyć wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej” (Skotarczak 2009). Jednostki samorządu terytorialnego uzyskują w ten sposób większą elastyczność przy wyborze partnera. Jednak nowa ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym w opinii przedstawicieli doktryny powtarza kilka błędów swojej poprzedniczki, choćby w odniesieniu do doprecyzowania kryterium, według jakiego powinno się dokonywać doboru partnera publiczno-prywatnego (Gonet 2009).

Strategia rozwoju lokalnego gminy Dobra w mniejszym zakresie, a *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dobra* w większym, bezpośrednio określają zasady gospodarowania gruntami komunalnymi. Proces ten ma zmierzać do racjonalnych efektów ekonomicznych. W strategii rozwoju gospodarka nieruchomościami gminnymi może się łączyć z wyodrębnionymi celami dotyczącymi pozyskiwania przedsiębiorców, rozwoju turystyki oraz intensywnego rozwoju infrastruktury technicznej. Należy podkreślić, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego stanowi na ogół akt polityki rozwoju przestrzenno-gospodarczego (Małyśa-Sulińska 2008). Tak więc można w nim określać również założenia polityki gospodarowania nieruchomościami. W studium przygotowanym dla gminy Dobra Szczecińska zwraca się uwagę, że obecnie gmina ma niewielki zasób gruntów, przede wszystkim tereny rolne i zabudowane. Duża ich część służy realizacji celów publicznych – prze-

² Z analizy dokumentów gminnych wynika, że wg stanu na 31 grudnia 2006 r. wartość samych gruntów gminnych w gminie Dobra Szczecińska wynosiła 13 559 880 zł, w gminie Kołbaskowo zaś 55 316 060 zł.

znaczono je na boiska sportowe, szkoły i cmentarz. Ewentualna aktywizacja gospodarza na tym terenie powinna polegać na stworzeniu warunków do inwestowania, pozyskiwaniu terenów dla inwestycji o charakterze publicznym oraz maksymalizacji pozyskiwania dochodów z gospodarki nieruchomości. Sformułowania powyższe brzmią dosyć ogólnikowo, jednakże oddają pewne tendencje. Zauważa się zwłaszcza potrzebę rozwoju pozycji gospodarczej gminy. Wydaje się to trudne, dlatego że większość wchodzących w jej skład gruntów ma przede wszystkim funkcje mieszkaniowe i funkcje obsługi ludności. Także tworzenie ewentualnych inwestycji, nawet przy dużym wsparciu gminy, może okazać się dosyć ryzykowne. W tym kontekście gmina Dobra Szczecińska nie jest częścią Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego ukierunkowaną na rozwój, lecz jedynie „sypialnią” metropolii. Tendencje te potwierdzają inne zapisy studium, w których wskazuje się na słabość połączeń drogowych (co prawdopodobnie się zmieni dzięki budowie obwodnicy dla Szczecina), a także – dla większej części jej obszaru – również turystyki. W związku z tym deklarowane zwiększenie dochodów z nieruchomości gminnych wymaga bardziej szczegółowego programu, którego dzisiaj nie ma. Program taki nie musi zresztą uwzględniać wszystkich funkcji metropolitalnych, jednakże nie powinien być w znaczącym stopniu ich pozbawiony. Niewątpliwie nie wystarczy tutaj jedynie realizacja funkcji mieszkaniowej. Jej dominacja w odniesieniu do terenu gminy wchodzącej w skład obszaru metropolitalnego może bowiem zablokować rozwój pozostałych funkcji metropolitalnych.

W przypadku gmin przygranicznych ważnym elementem jest określenie form współpracy z gminami niemieckimi. Właśnie w strategiach rozwoju wspomnianych gmin należy doprecyzować, jaką współpracę w danych warunkach zamierzają one zaproponować. Szczeciński Obszar Metropolitalny ma zasięg oddziaływania również poza granice Polski, czego obecnie jeszcze się nie wykorzystuje w sposób efektywny. W literaturze wśród form współpracy międzynarodowej wyróżnia się euromiasta, euroregiony oraz partnerstwo gmin (Jańczak 2009). Wydaje się, że partnerstwo gmin, oczywiście po pewnej modyfikacji, może znaleźć tu zasto-

sowanie i przydać się przy realizacji gospodarczej oraz gospodarczo-turystycznej funkcji metropolitalnej. Grunty gminne mogą być w tych celach bardzo dobrze wykorzystywane. Jednak konieczna będzie np. rozbudowa infrastruktury drogowej oraz zdecydowany rozwój usługowego profilu obu gmin. Gminy przygraniczne powinny przeanalizować sposoby wykorzystania potencjału obszaru metropolitalnego, które sprawiają, że usługami proponowanymi na tym terenie zainteresują się mieszkańcy sąsiednich gmin niemieckich. W obecnej sytuacji strategii rozwoju nie przewidują tego w stopniu wystarczającym.

3. Koncepcje rozwoju gmin w gminach wiejsko-miejskich strefy zewnętrznej SOM

Gmina Gryfino w swojej strategii rozwoju wśród najważniejszych celów wyodrębnia przede wszystkim te, które stanowią zarazem funkcje metropolitalne Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego. A więc: funkcję gospodarczą (w tym turystyczną), kulturalną oraz dodatkowo funkcję ochrony środowiska. Dla prowadzonych badań największe znaczenie ma ta pierwsza. Jeśli chodzi o rozwój funkcji gospodarczej, to gmina dąży do dalszego rozwoju rzemiosła, przemysłu drzewnego, tworzenia nowych miejsc pracy i generowania rozwoju przez obsługę ruchu turystycznego. Rozwój turystyki opierać się ma na takich priorytetach, jak promowanie turystyki aktywnej³, wyodrębnianie kolejnych terenów turystycznych, rozszerzanie obszarów parków krajobrazowych oraz rozwój agroturystyki. Słusznie się w tym kontekście zauważa, że do realizacji większości z tych celów potrzebne będą działania na szczeblu i w zakresie ponadgminnym.

W strategii wspomina się ponadto o mieszkaniach komunalnych. Traktuje się je jednak nie jako źródło dochodów, lecz swoistą formę pomocy dla ludności najuboższej ekonomicznie. W tym celu proponuje się przeznaczenie nakładów na utrzymanie obecnego stanu posiadania oraz tworzenie rezerw terenów uzbrojonych, gdzie będą wznoszone budynki z lokalami gminnymi. Uwzględniając powyższe, należy pamiętać

³ Nawet kosztem innych rodzajów turystyki.

o tym, że celem polityki ekonomicznej gminy ściśle powiązanej z polityką społeczną (stwarzającym nowe możliwości i instrumenty działania) powinien być rozwój inwestycji mieszkaniowych (Bryx 2001).

Strategia rozwoju gminy Goleniów również wśród priorytetów wskazuje przede wszystkim na rozwój tych funkcji, które są potwierdzane w programach metropolitalnych. W ramach rozwoju gospodarczego dąży się do dynamicznego rozwoju przemysłu spożywczego i obsługi rolnictwa. Sytuację polepsza tutaj lokalizacja parku przemysłowego pozwalająca na inwestowanie kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu przedsiębiorcom. Gmina w ten sposób może zbliżyć się swoim profilem do gmin przemysłowych (Pasiczny 2008). Podkreśla się, że na terenie gminy istnieje bardzo dobrze rozwinięta sieć dróg, wykorzystywanych jako szansa dla rozwoju turystyki. Jeśli chodzi o zarządzanie nieruchomościami gminnymi, to w strategii zwraca się uwagę na poprawianie dochodów przez opłaty związane z pozyskiwaniem gruntów (a więc przede wszystkim o czynsze dzierżawne, czynsze z najmu itd.) oraz przygotowanie terenu pod zabudowę. Zakłada się również, że dochody gminy mogą być generowane przez zbywanie poszczególnych nieruchomości i właśnie w tym zakresie strategia dostrzega szanse rozwoju gospodarczego gminy. Gmina Goleniów w tym kontekście nie uwzględnia nieruchomości gminnych jako środka pomocy dla najbardziej potrzebujących. W ogóle, w odróżnieniu np. od gminy Dobra, w której rozwój mieszkalnictwa traktuje się jako czynnik blokujący inne sfery rozwoju, gmina Goleniów akcentuje jednoczesny rozwój przemysłu i mieszkalnictwa, nie upatrując w tym sprzeczności. W strategii wskazuje się, że pewne istotne dla rozwoju gminy walory powinny zostać ujęte w przedmiotowym dokumencie w sposób bardziej szczegółowy, np. zlokalizowany bardzo blisko miasta Goleniów Port Lotniczy Szczecin-Goleniów sp. z o.o.

Strategia rozwoju dla gminy Police wśród celów, które można łączyć z gospodarką nieruchomościami gminnymi, wymienia rozbudowę ścieżek i dróg publicznych oraz zagospodarowanie zdegradowanych terenów mieszkaniowych, usługowych i poprzemysłowych. Metodą zagospodarowania będzie przede wszystkim nabywanie tego rodzaju nieruchomości przez gminę.

Z kolei lokalami gminnymi gospodaruje Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Police, uwzględniając takie czynniki jak zapotrzebowanie na lokale socjalne oraz potencjalne inwestycje związane z modernizacją samych budynków. Gmina dąży także do rozwoju turystyki, przede wszystkim pieszej i rowerowej. Wśród minusów i słabości wymienianych w kontekście całościowego rozwoju, strategia wskazuje na niewielki procent gruntów komunalnych w stosunku do ogólnej powierzchni gruntów, co może niekorzystnie wpływać chociażby na słabszy rozwój stref przemysłowych. Łączy się to również z niską jakością dróg, a także dążeniem do rozwoju mieszkalnictwa, który również jest – podobnie jak w Goleniowie – deklarowany w dokumencie.

W przypadku opisanych powyżej gmin kluczowym problemem w ramach obszaru metropolitalnego będzie doprecyzowanie ich profilu (czyli nastawienie się bądź na profil przemysłowy, bądź na typowy dla gmin sąsiadujących z dużymi miastami profil usługowy). Dalsze ukierunkowanie rozwoju gmin powinno przebiegać w ramach ścisłego współdziałania. Również w ten sposób trzeba kształtować politykę względem nieruchomości gminnych. Fakt, że gmina Goleniów nastawia się przede wszystkim na sprzedaż gruntów gminnych, a gmina Police – na dzierżawę gruntów gminnych, musi zostać uwzględniony w dalszych strategiach rozwoju. W ramach pozyskiwania nowych przedsiębiorców lub współpracy z już funkcjonującymi na terenie gminy za ciekawe rozwiązanie należy uznać wspieranie dokonywania administracyjnych podziałów nieruchomości gminnych. Podziały takie powodują wzrost łącznej wartości nieruchomości przeznaczonych na cele gospodarcze. Wspomniane trzy gminy niezależnie od powyższego mogą konkurować, jeśli chodzi o zdobywanie inwestorów, w szczególności dzięki prowadzeniu parków przemysłowych i stwarzaniu na terenie tych parków dogodnych warunków dla przedsiębiorców.

4. Koncepcja rozwoju w gminie miejskiej Stargard Szczeciński ze strefy zewnętrznej SOM

Miasto Stargard Szczeciński wymaga osobnej analizy ze względu na specyficzne w kontekście Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego cechy gminy typowo miejskiej. Wśród głównych zamierzeń *Plan rozwoju miasta Stargard Szczeciński* wymienia modernizację dróg publicznych, koordynowanie działań związanych z komunikacją (tak, by nie przeszkadzała ona nadmiernie mieszkańcom) oraz rozwój turystyki. W tym ostatnim przypadku można opierać się na ważnych zabytkach, a także na nowoczesnej bazie sportowo-rekreacyjnej. Charakterystyczne, że ten dokument, w największym stopniu spośród prezentowanych w artykule, bezpośrednio podejmuje problematykę gospodarowania nieruchomościami gminnymi. Podkreśla na początku znaczne potrzeby mieszkaniowe i związaną z nimi konieczność remontów. Uwzględnić należy również takie cele, jak rewitalizacja zabudowy miejskiej, przemysłowej i powojkowej. Aby to wszystko realizować, plan zakłada budowę mieszkań socjalnych w ramach intensyfikacji budownictwa socjalnego. Mieszkania te byłyby przeznaczone w pierwszym rzędzie dla osób niepełnosprawnych i osób w sędziwym wieku. Oprócz tego gospodarka nieruchomościami gminnymi łączy się w planie z rozwojem funkcji gospodarczej. W planie podkreślono, że miasto posiada zasoby gruntów komunalnych także w centrum, gdzie można je wykorzystywać na cele rozwojowe, w szczególności pod działalność inwestycyjną. Łączy się to niewątpliwie z działalnością parku przemysłowego na terenie gminy.

Gmina Stargard Szczeciński ma dodatkowy problem – wyodrębnienie podregionu stargardzkiego w klasyfikacji Nomenclature of Units for Territorial Statistics (NUTS 3). Miasto Stargard Szczeciński stanowi w oczywisty sposób element SOM, a więc z punktu widzenia ewentualnego wzrostu znaczenia i wewnętrznej integracji obszarów metropolitalnych wytwarza to stan niejasny. Oczywiście jest w tym kontekście, że bliskość Stargardu Szczecińskiego do metropolii będzie zawsze argumentem na rzecz silnego, funkcjonalnego związku obu gmin.

5. Koncepcje rozwoju gmin w gminach wiejskich ze strefy zewnętrznej SOM

Gminy Kobylanka i Stare Czarnowo mają warunki znacznie gorsze do gospodarczego rozwoju niż poprzednio charakteryzowana grupa. Szansę rozwojową stanowi tutaj nie tyle charakter stolic gmin, ile ich ewentualne położenie w pobliżu innych ważnych ośrodków. Siłą rzeczy istotna w tym kontekście staje się funkcja gospodarczo-turystyczna i rekreacyjna, jednakże – jak wynika ze strategii, nie tylko one są celem zakładanym przez gminy. Pamiętać należy również o zasadach rozwoju wielofunkcyjnego obszarów wiejskich (Feltynowski, 2009).

Plan rozwoju gminy Kobylanka wskazuje cztery najważniejsze funkcje gminy: turystyczną (a właściwie turystyczno-rekreacyjną), mieszkaniową, gospodarczą oraz rolniczą. Zwłaszcza zamieszczenie tej ostatniej w dokumencie jest warte podkreślenia. Na ogół w podobnych dokumentach dla gmin wchodzących w skład Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego funkcji tej nie deklaruje się, a jeśli już, to z zastrzeżeniem, że gmina raczej się z niej wycofuje. Tutaj sytuacja wygląda inaczej. Jeśli chodzi o turystykę, to akcentuje się zwłaszcza rolę terenów ulokowanych przy jeziorze Miedwie oraz w wybranych obszarach leśnych. W tym kontekście plan postuluje tworzenie baz noclegowych, zabudowań lotniskowych dla działek oraz uporządkowanie istniejących terenów rekreacyjnych. Odnośnie do funkcji gospodarczej w dokumencie zwraca się uwagę na wysoką aktywność gospodarczą mieszkańców oraz stopniowy wzrost liczby podmiotów gospodarczych. Spośród słabiej rozwiniętych gospodarczo gmin Kobylanka wyróżnia się ponadto projektem Zachodniopomorskiej Strefy Inwestycyjnej *ZSI-Kobylanka*. Podstawą realizacji tego celu jest pozyskiwanie terenów osób prywatnych, ale również wykorzystanie nieruchomości gminnych na cele inwestycyjne. Zakłada się stworzenie parku przemysłowego. Nie wyklucza jednak prób wpływania przez gminę na rozwój gospodarczy w innych formach, chociażby przez porozumienia z pojedynczymi przedsiębiorcami. Należy podkreślić, że tego rodzaju polityka znacząco przyczynia się do rozwoju klasycznych funkcji metropolitalnych (Marszał, Ogrodowczyk 2007). Dyskusyjnym problemem

jest to, czy gminy wiejskie z obszarów metropolitalnych powinny ukierunkowywać działalność gospodarczą przede wszystkim zgodnie ze swoim wiejskim profilem.

Strategia rozwoju gminy Stare Czarnowo z punktu widzenia badanych zagadnień skupia się na trzech celach: pozyskaniu terenów pod inwestycje, wspieraniu drobnych przedsiębiorców oraz skróceniu terminu wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Dokument podkreśla, że gmina posiada zbyt mało gruntów i w związku z tym należy podjąć starania, aby je nabyć. W sytuacji, gdy kupno jest wykluczone, organy gminne powinny przynajmniej wpływać na właścicieli gruntów prywatnych, by ci przeznaczali je pod inwestycje. Z kolei plan rozwoju gminy kładzie nacisk na jej funkcję gospodarczo-turystyczną, a zwłaszcza możliwość odbywania pieszych i rowerowych wędrówek na terenie gminy. W tym kontekście warto przypomnieć, że funkcja gospodarczo-turystyczna ma w tej gminie wyjątkowe znaczenie z powodu szczególnego związku terenów gminnych ze Szczecińskim Parkiem Krajobrazowym. W dokumencie wskazuje się, że gmina jest typowo rolnicza, ale w ostatnich czasach wzrasta zainteresowanie nabyciem nieruchomości na „nieuciążliwą” działalność gospodarczą. Jeśli chodzi z kolei o funkcję transportową, plan z jednej strony deklaruje bardzo dobry układ komunikacyjny, a z drugiej – potrzebę przeprowadzenia gruntownej modernizacji dróg publicznych. Plany rozwoju poszczególnych funkcji nie są tutaj przedstawione tak szczegółowo, jak w gminie Kobylanka, jednakże mimo to wypada się zgodzić z autorami dokumentu co do istnienia w gminie obszarów, które mogą być znakomicie wykorzystywane w wymienionych celach.

W badanych gminach wiejskich akcentuje się funkcję gospodarczo-turystyczną oraz dąży do pozyskiwania kolejnych terenów pod inwestycje. Pierwszy z celów podkreślonych w dokumentach gminnych jest niewątpliwie bardzo ważny – wspomniane gminy wiejskie mają największy potencjał turystyczny i rekreacyjny z całej strefy zewnętrznej SOM (tyle że gmina Kobylanka efektywniej go wykorzystuje). Pozyskiwanie terenów pod inwestycje również w większym stopniu zostało doprecyzowane w gminie Kobylanka niż w gminie Stare Czarnowo. Ogólnie jednak

wizja rozwoju gmin w obszarze metropolitalnym jest w badanej grupie najsłabsza. Stąd też postuluje się dokonanie istotnych zmian w obu strategiach rozwoju właśnie pod kątem funkcji metropolitalnych. Szczególny akcent należy położyć na rozwój turystyki. Osobnym zagadnieniem będzie rozwój koncepcji funkcjonowania parku przemysłowego na terenie tych gmin.

6. Koncepcje rozwoju w wybranych gminach spoza SOM z województwa zachodniopomorskiego

Na początku trzeba podkreślić istotną, od razu rzucającą się w oczy różnicę w samej strategii rozwoju gmin spoza Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego. Otóż badane dokumenty gmin spoza obszaru metropolitalnego są przygotowane znacznie mniej dokładnie. I nie chodzi tu tylko o aspekt ilościowy. Wydaje się, że autorzy poszczególnych opracowań ograniczyli się jedynie do wypełnienia poszczególnych punktów, które zgodnie z powszechną opinią wiedzy powinny się w takiej strategii znajdować. Jest to sprzeczne z ideą planowania opartego na wiedzy (Parysek 2007; Karwińska 2008). Poza tym strategie i plany są skoncentrowane na przedstawianiu doraźnych problemów stojących przed gminą. Jeśli proponuje się już jakieś rozwiązania, to mają one przede wszystkim charakter indywidualny, wręcz odcinkowy, jak chociażby uruchomienie sali kinowej w jednej z miejscowości.

Poza tym w badanych strategiach gminnych nie zauważa się bezpośrednio problemu gospodarowania nieruchomościami gminnymi i realizowania w tej formie jakichś istotnych celów. W najlepszym przypadku znajdują się tam zapisy o aktualnym stanie nieruchomości, przy czym nie zaznacza się nawet tego, że dochody z owych nieruchomości mogą zostać zintensyfikowane. Podobnie w znacznie słabszym stopniu ujmowane są tutaj odpowiedniki funkcji metropolitalnych. Po pierwsze, nie ma ustalonego żadnego porządku wspomniania o nich, po drugie – jeśli jakiegokolwiek charakterystyki występują – znów mają charakter zdecydowanie wybiórczy. W ogóle rzadko kiedy zauważa się Szczecin jako metropolię, o Szczecińskim Obszarze Metropolitalnym nie wspominając. Gminy zdają

się nie widzieć czynników, na podstawie których można by było oprzeć współpracę z silnym gospodarczo sąsiadem. Jeśli już coś podobnego jest zauważalne, to raczej... szanse oddziaływania ze strony aglomeracji berlińskiej oraz ewentualne położenie przygraniczne badanych gmin.

Wolno więc wysnuć wniosek, że położenie danej gminy na terenie obszaru metropolitalnego jest istotnym czynnikiem wpływającym na jakość programów rozwoju gminy.

W gminie Pырzyce, przynajmniej w związku z jej funkcją turystyczną, mamy do czynienia z poważnym problemem. Otóż gmina poza Jezioro Pырzyckim nie dysponuje zbyt licznymi terenami, które mogłyby przyciągać ludność spoza jej granic. Zarazem dalsze już położenie od centrum obszaru metropolitalnego utrudnia efektywniejsze zagospodarowanie terenu pod funkcję czysto rekreacyjną czy nawet agroturystyczną. W związku z tym prawdopodobnie szanse gminy na rozwój turystyki są stosunkowo słabe. Wyjątek stanowi tutaj potraktowanie gminy jako terenu, przez który prowadzą ważne drogi publiczne (trasa Szczecin–Gorzów Wielkopolski), co może ewentualnie stanowić szansę dla restauracji i barów przydrożnych. Jeśli chodzi o zagadnienia związane z nieruchomościami gminnymi, warto przypomnieć jeszcze deklarowane w dokumentach dążenie do sprzedaży lokali komunalnych i ich remontowanie. Remonty wiążą się z podkreślanym złym stanem substancji mieszkaniowej oraz zastoje rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Inna forma działalności gminy to zagospodarowywanie podobnych mieszkań. W tym kontekście należy wskazać jeszcze jedną słabość gminy, związaną z brakiem nieuzbrojonych terenów pod inwestycje na obszarze miasta i niektórych terenach wiejskich (*Program rozwoju lokalnego dla gminy Pырzyce na lata 2004–2013*). Program rozwoju, wspominając pośrednio o funkcji gospodarczej, sygnalizuje istnienie na terenie gminy sporej liczby zakładów produkcyjnych, handlowych i związanych z usługami ekologicznymi. Poza tym dokumenty gminne nie uwzględniają ani ewentualnego wpływu ze strony SOM, ani rozwiniętych form gospodarki nieruchomościami.

Strategia Rozwoju Gminy Widuchowa szanse zwiększenia intensywności turystyki ocenia przeciętnie, wskazując jako środki prowadzące

do ewentualnego polepszenia sytuacji takie czynniki, jak rozbudowa infrastruktury technicznej, wykorzystanie zasobów wodnych oraz współpracę z gminami sąsiednimi, w tym niemieckimi. Jeśli chodzi o funkcję gospodarczą, dokumenty gminne koncentrują się przede wszystkim na jej ograniczeniach związanych z utworzeniem na terenie znajdującego się w gminie Parku Krajobrazowego Doliny Dolnej Odry jako rezerwatu przyrody. W tym kontekście planuje się dopiero przygotowanie terenu pod inwestycje oraz przyczynianie się do funkcjonowania w gminie Widuchowa kolejnych przedsiębiorców (temu celowi ma służyć budowa na terenie gminy zakładu utylizacji odpadów). Na marginesie warto się zastanowić nad tym, czy zajmowanie się tylko i wyłącznie przeszkodami w potencjalnym rozwoju jest najlepszym środkiem do zmiany zaistniałego stanu rzeczy na lepsze.

Jeśli chodzi o zagospodarowanie nieruchomości gminnych, to strategia jasno deklaruje, że nie ma w tej chwili przemysłowej polityki w tej dziedzinie. Podobnie nie uwzględnia się w dokumentach ewentualnego oddziaływania Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego.

W strategii rozwoju gminy Banie z jednej strony podkreśla się brak bazy turystycznej, zły stan dróg, ale z drugiej – istnienie terenów, które z powodzeniem mogą być wykorzystywane pod działalność turystyczną, kompleksowe zagospodarowywanie strefy przygranicznej (właśnie w kierunku turystyki) oraz chęć zewidencjonowania potencjału turystycznego gminy stanowiącego podstawę dla ewentualnej oferty turystycznej. Wynika stąd, że ewentualna poprawa sytuacji nastąpi dopiero po dłuższym czasie, a organy gminy podejmują dopiero wstępne działania w tym kierunku.

Plan Rozwoju Gminy Banie w niewielkim zakresie wypowiada się na temat polityki mieszkaniowej, sygnalizując jedynie inicjowanie lepszego zarządzania lokalami przez wspólnoty mieszkaniowe. Poza tym, podobnie jak w przypadku gminy Widuchowa, dokumenty potwierdzają brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz szerszej polityki w zakresie gospodarowania nieruchomościami gminnymi.

7. Wnioski z badania

Dokumenty gminne w gminach wchodzących w skład strefy zewnętrznej Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego w zróżnicowany sposób podchodzą do zagadnienia gospodarki nieruchomości. Ich cechą wspólną jest wyróżnienie przez gminne dokumenty najważniejszych funkcji, będących jednocześnie funkcjami metropolitalnymi: gospodarczej (w tym turystycznej) i transportowej. Problem pojawia się dopiero przy próbie określenia roli tych funkcji w ogólnej strategii rozwoju gminy. Najbardziej precyzyjne założenia dotyczące funkcji gospodarczej można wyodrębnić w gminach wiejsko-miejskich oraz miejskich. Jeśli chodzi o turystykę, sytuacja jest tu bardziej jednolita z wyróżnieniem najbardziej dopracowanego w tym zakresie programu w gminie wiejskiej Kobylanka. Rzecz jasna, w różnych gminach istnieją różne potrzeby, zależne od ich potencjału, charakteru i położenia. W zróżnicowany sposób strategie i programy podchodzą do rozwoju mieszkalnictwa. Dla większych gmin (przede wszystkim gminy wiejsko-miejskiej Goleniów) to jeden z waż-

nych punktów rozwoju, dla mniejszych (gmina wiejska przygraniczna Dobra Szczecińska) – czynnik blokujący inne funkcje metropolitalne. Z kolei badane gminy spoza Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego w swoich strategiach rozwoju koncentrują się przede wszystkim na stojących przed nimi zagrożeniach, ujmując je w sposób odcinkowy i nie przedstawiając żadnej spójnej koncepcji rozwoju, również w sferze gospodarki nieruchomościami. Różnice pomiędzy poszczególnymi grupami gmin przedstawia tabela 2. Odnosząc się do wyodrębnionego w literaturze (Filipiak 2008) podziału pozycji przybieranych przez jednostki samorządu terytorialnego w strategiach rozwoju, można stwierdzić, że gminy miejskie i wiejsko-miejskie z obszarów metropolitalnych przybierają pozycję kreatywną, grupa gmin przygranicznych i klasycznych gmin wiejskich ze Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego – pozycję na przetrwanie, a zbadane gminy spoza obszaru metropolitalnego – pozycję zachowawczą.

Z tabeli 1. wynika, że położenie gmin determinuje to, jak dokładne i jak szczegółowe są gminne strategie i plany rozwoju. Podejście jest

Tab. 1. Nieruchomości gminne w programach i strategiach rozwoju badanych gmin

| Gminy | Miejskie i wiejsko - miejskie SMO | Wiejskie – przygraniczne SOM | Wiejskie SOM | Znajdujące się w strefie oddziaływania SOM |
|---|--|--|--|--|
| Ogólne stanowisko względem nieruchomości gminnych | dostrzeganie roli nieruchomości gminnych w rozwoju gospodarczym i turystycznym | niewielki zasób gruntów gminnych utrudnia działania | niewielki zasób gruntów gminnych utrudnia działania | znikome dostrzeganie nieruchomości gminnych w strategiach i programach rozwoju |
| Nieruchomości gminne a gospodarcza funkcja metropolitalna | rozwój parków przemysłowych i pobudzenie działalności gospodarczej przy wykorzystaniu nieruchomości gminnych | grunty gminne powinny być wykorzystane pod inwestycje na cele publiczne | dążenie do utworzenia parku przemysłowego | wskazywanie w większym stopniu ograniczeń aniżeli szans rozwoju |
| Nieruchomości gminne a turystyka na terenie gminy | rozwój turystyki aktywnej: poszerzanie terenów pod ten cel, w tym nieruchomości gminnych | akcentowanie rozwoju funkcji turystycznej gmin, brak jednoznacznego połączenia tego problemu z nieruchomościami gminnymi | wykorzystanie na cele turystyczne gruntów gminnych położonych wokół jezior | brak sprecyzowanej wizji |

Źródło: opracowanie własne.

uzależnione od tego, w której grupie dana gmina się znajduje. Nieruchomości są postrzegane w strategiach jako czynnik potencjalnego rozwoju gminy. Rozwój ten można jednak rozumieć na różne sposoby. W przypadku funkcji gospodarczej będzie on przede wszystkim polegać na pozyskiwaniu terenów pod inwestycje, czego ostatecznym stadium powinno być utworzenie parku przemysłowego lub specjalnej strefy ekonomicznej. Nieruchomości gminne znajdujące się na atrakcyjnych turystycznie terenach mogą również stać się instrumentem rozwoju turystyki stanowiącej istotny element rozwoju obszaru metropolitalnego. Na obecnym etapie poszczególne decyzje organów gminnych dotyczące nieruchomości gminnych nierzadko łączą się ze zjawiskiem konkurencyjności gmin wchodzących w skład obszaru metropolitalnego. Konkurencja dotyczy np. zagadnienia pozyskania inwestorów, przedsiębiorców, turystów, a nawet mieszkańców (w zależności od tego, jakie funkcje metropolitalne dominują w poszczególnych gminach). Problem konkurencji nie jest ujmowany wprost w gminnych strategiach rozwoju. O ile w przypadku funkcji gospodarczej rozumianej jako rozwój przedsiębiorczości w gminach SOM na pierwszym miejscu wypada wymienić gminy miejskie i wiejsko-miejskie, o tyle w przypadku rozwoju funkcji gospodarczo-turystycznej lepsze warunki mają gminy wiejskie. Wydaje się, że nawet w ramach obszaru metropolitalnego wzajemna konkurencja w poszczególnych kategoriach może być dopuszczalna. Gmina Kołbaskowo z kolei powinna nastawić się na doskonalenie swojego profilu usługowego, zwłaszcza w kontekście jej przygranicznego położenia. Warto, by podobną rolę odgrywała gmina Dobra Szczecińska, ale niewielka powierzchnia nieruchomości gminnych położonych na jej terenie nieco blokuje te możliwości. W przypadku tej ostatniej gminy problematycznym obecnie zagadnieniem jest realizacja na jej terenie szerszych funkcji metropolitalnych.

Osobne, istotne dla tematu niniejszego artykułu zagadnienie, stanowi koncepcja planowania przestrzennego występująca na terenie badanych gmin. Należy tu nadmienić, iż w każdej z gmin ustalenie koncepcji zagospodarowania przestrzennego wynika z pomysłów oraz wizji wypracowanych w tych gminach przez osoby zaj-

mujące się wspomnianą problematyką. Nie ma natomiast wspólnych działań w tym zakresie. Położenie gminy na terenie obszaru metropolitalnego, charakter gminy nie mają tutaj większego znaczenia. Tak więc w chwili obecnej na szczeblu gmin z obszarów metropolitalnych nie stwierdza się żadnych specjalnych czynności planistycznych. W przygotowanej przez Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego koncepcji zagospodarowania przestrzennego strefy V Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego wskazano kilka kierunków rozwoju SOM. Wśród najważniejszych wypada wymienić pozyskiwanie przestrzeni dla nowych inwestycji gospodarczych i infrastrukturalnych, pozyskiwanie nowych terenów dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego i przemysłowego oraz możliwość lokalizowania na terenie SOM centrów usług i nowych form handlu. W praktyce największa część terenów uwzględnionych w planach została przeznaczona pod zabudowę. Potwierdza to obserwacje innych autorów, że w kształtujących się obszarach metropolitalnych następuje wzrost dostępności gruntów pod zabudowę mieszkaniową (Smętkowski, Jałowiecki, Gorzelak 2009). Największa powierzchnia objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w gminach strefy zewnętrznej SOM występuje w gminach Stargard Szczeciński, Police, Gryfino oraz Kołbaskowo. Należy wskazać, że w większości są to gminy wiejsko-miejskie, przy zastrzeżeniu, że gmina wiejsko-miejska Goleniów ma już odmienną koncepcję planistyczną i obejmuje planami miejscowymi niewielką część swojej powierzchni. Z kolei duża powierzchnia objęta planami miejscowymi w gminie Kołbaskowo wiąże się ze stwierdzoną już wcześniej tendencją poszukiwania przez nią zróżnicowanych rozwiązań, również w sferze gospodarki nieruchomościami.

Poza tym wypada poczynić jeszcze jedno zastrzeżenie. O ile bardziej szczegółowe kwestie ujmowane są w strategiach i planach rozwoju różnorodnie, o tyle ogólna konstrukcja tych dokumentów jest bardzo podobna. Wręcz zbyt mocno. Czasem, przy okazji analizy choćby celów i misji poszczególnych gmin, rodzi się pytanie, czy nie prowadzono tych działań w sposób nieco automatyczny, mechanicznie deklaru-

jąc wszędzie takie czynniki jak „rozwój gospodarki”, czy „rozwój inwestycji”. Posługiwanie się w gminnych dokumentach strategicznych bliźniaczymi sloganami skłania do pytania o sensowność planowania strategicznego w badanych gminach.

Bibliografia

Bryx M. (2001). *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*. Warszawa: Poltext, s. 111–113.

Feltynowski M. (2009). *Polityka przestrzenna obszarów wiejskich w kierunku wielofunkcyjnego rozwoju*. Warszawa: CeDeWu, s. 141–144.

Filipiak B. (2008). *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, s. 13, 54, 58.

Gonet W. (2009). *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*. Warszawa: Lexis–Nexis, s. 30.

Gorzela G., Jałowiecki B. (1998). *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*. Warszawa: Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, s. 25–26.

Gorzela G., Smętkowski M. (2005). *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*. Warszawa: Scholar, s. 40–41, 189–190.

Jacyszyn J., Kalinowski T. (2006). *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*. Warszawa: Lexis–Nexis, s. 16–17.

Jańczak J. (2009). „Transgraniczna i graniczna współpraca samorządu gminnego w zachodniej Polsce”, w: W. Sługocki (red.), *Polityka regionalna w Polsce jako przestrzeń aktywności samorządu terytorialnego*. Warszawa: Elipsa, s. 79–80.

Jędrzejewski L. (2007). *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia*. Bydgoszcz–Gdańsk: Branta, s. 190–191.

Kania J. (2000). „Rozwój małej przedsiębiorczości jako element strategii wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich”, w: A. Mickiewicz (red.), *Zmiany funkcji polskich obszarów wiejskich w kontekście przemian strukturalnych i procesów integracyjnych ze Wspólnotami Europejskimi*, Szczecin: Akademia Rolnicza w Szczecinie, s. 142–148.

Karwińska A. (2008). *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 75–96.

Kłopotek A. (2008). „Finansowanie inwestycji w Polsce poprzez partnerstwo publiczno-prywatne”, w: D. Zarzecki (red.), *Zarządzanie Finansami. Mierzenie*

i ocena wyników przedsiębiorstw, Szczecin: Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 520, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, nr 14, s. 597.

Koncepcja zagospodarowania przestrzennego strefy V Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego z uwzględnieniem obszarów potencjalnych dla rozwoju gospodarczego (2005). Szczecin: Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego.

Lewandowski K. (2005). *Zarządzanie nieruchomościami*. Warszawa: Lexis–Nexis, s. 110–115.

Lubińska T., Franek S., Będzieszak M. (2007). *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce*. Warszawa: Difin, s. 29.

Małysa-Sulińska K. (2008). *Normy kształtujące ład przestrzenny*. Warszawa: Wolters Kluwer, s. 188.

Marszał T., Ogrodowczyk A. (2007). „Metropolitalne funkcje ekonomiczne miast polskich”, w: J. Lach, M. Borowiec, T. Rachwał (red.) *Procesy transformacji społeczno-ekonomicznych i przyrodniczych struktur przestrzennych*. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej w Krakowie, s. 157.

Nowak M. (2009). „Dzierżawa nieruchomości gminnych jako środek realizacji funkcji metropolitalnych w strefie zewnętrznej Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego”, w: S. Flejterski (red.), *Wielkie miasta, aglomeracje, metropolie*, Szczecin: Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 529, *Ekonomiczne Problemy Usług*, nr 30, s. 185–186.

Nowińska E. (1997). *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, s. 45–46, 53.

Nowińska-Łażniewska E. (2004). *Relacje przestrzenne w Polsce w okresie transformacji w świetle teorii rozwoju regionalnego*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, s. 271.

Parysek J. (2007). *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, s. 182–183.

Pasieczny J. (2008). *Profile gmin w Polsce – zarządzanie rozwojem i zmianami*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, s. 178–183.

Plan rozwoju lokalnego dla gminy Stare Czarnowo 2004–2013 (2004). Dostępny w Urzędzie Gminy Stare Czarnowo.

Plan rozwoju lokalnego gminy Banie na lata 2004–2009 (2004). Dostępny w Urzędzie Gminy Banie.

Plan rozwoju lokalnego gminy miasta Stargardu Szczecińskiego (2005). Dostępny w Urzędzie Gminy Stargard Szczeciński.

Plan rozwoju lokalnego gminy Kobyłanka 2004–2013 (2004). Dostępny w Urzędzie Gminy Kobyłanka.

Plan rozwoju lokalnego gminy Kołbaskowo (2004). Dostępny w Urzędzie Gminy Kołbaskowo.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa zachodniopomorskiego (2002). Szczecin.

Program rozwoju lokalnego dla gminy Pyrzyce na lata 2004–2013 (2004). Dostępna w Urzędzie Gminy Pyrzyce.

Skotarczak T. (2009). „Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument wsparcia rozwoju lokalnego”, w: A. Mickiewicz, P. Mickiewicz (red.), *Zrównoważony rozwój lokalny – instrumenty wsparcia*, Szczecin: Stowarzyszenie Naukowe Instytut Gospodarki i Rynku, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny, s. 167.

Strategia rozwoju dla gminy Police do roku 2020 (2005). Dostępny w Urzędzie Gminy Police.

Strategia rozwoju gminy Banie (2003). Dostępna w Urzędzie Gminy Banie.

Strategia rozwoju gminy Pyrzyce (1998). Dostępna w Urzędzie Gminy Pyrzyce.

Strategia rozwoju gminy Stare Czarnowo (2003). Dostępny w Urzędzie Gminy Stare Czarnowo.

Strategia rozwoju gminy Widuchowa (2003). Dostępna w Urzędzie Gminy Widuchowa.

Strategia rozwoju miasta i gminy Gryfino (2002). Dostępny w Urzędzie Gminy Gryfino.

Strategia społeczno-gospodarczego rozwoju gminy Goleniów na lata 2000–2009 (1999). Dostępny w Urzędzie Gminy Goleniów.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dobra (2004). Dostępny w Urzędzie Gminy Dobra.

Śliwiński A. (2000). *Zarządzanie nieruchomością*. Warszawa: Placet, s. 155–161.

Topczewska T., Siemiński W. (2003). *Gospodarka gruntami w gminie*. Warszawa: Difin, s. 13–14.

Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju (2006), *Studia Regionalne i Lokalne*, nr specjalny, s. 41.

Communally-owned Real Estate in the Development Programmes for the Outer Zone of the Szczecin Metropolitan Area

Each metropolitan area is divided into the centre, i.e. the main city and an outer zone consisting of gminas (local authority areas) directly adjacent to the main urban area or in various other ways linked functionally with it. The realization of metropolitan functions in the outer zone of the metropolitan area affects the development potential of the area significantly. One area for cooperation within a metropolitan area may be the management of holdings, particularly those owned by individual gminas. Development programmes should formulate precisely a view concerning the management of holdings. The article in particular analyses those parts of development programmes relating to communally-owned real estate.

Key words: Szczecin Metropolitan Area, communally-owned real estate, local development.

Marek Zirk-Sadowski

Rządność sądów a zarządzanie przez sądy¹

Sądy w pewnym fragmencie swej aktywności są administrowane. Choć istotą sądu jest osądzanie, administrowanie sądowe ma chronić sprawne sądzenie, ale jednocześnie nie wolno sprowadzać problemu administrowania do problemu rządności. Problem dobrej administracji odnosi się do wewnętrznego zorganizowania sądowej kadry urzędniczej i biurowości sądowej. Dobre rządzenie dotyczy wykonywania trzeciej władzy przez sąd rozumiany jako wspólnota czy organizacja sędziów.

Samo osądzanie i związane z nim czynności sędziego lub sędziów nie mogą być regulowane administracyjnie. Są one oddane samorządowi sędziowskiemu i jego organom.

Z punktu widzenia ustrojowego nie ma podstaw, aby zastosować unijne zasady dobrej administracji (Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej) do administracji sądowej. Można je wykorzystać tylko w niektórych wymiarach administracji sądowej (np. udostępnianie informacji o pracy sądu).

W niniejszej pracy głównym zagadnieniem jest relacja rządzenia sądami do unijnej kategorii dobrego rządzenia. W artykule zadano pytanie – jakie są niezbędne cechy rządności sądów i czy można do trzeciej władzy odnieść kategorię dobrego rządzenia? Z przeprowadzonych rozważań wynika, że odpowiedź jest uzależniona od koncepcji teoretycznych i filozoficznych samego osądzania.

Słowa kluczowe: rządność sądów, administracja sądowa, dobre administrowanie, władza sądownicza, pozytywizm prawniczy, prawo responsywne, aktywizm sędziowski.

1. Wstęp

Problem rządności sądów (*judicial governance*) jest rzadko przedmiotem osobnej refleksji teoretycznej i filozoficzno-prawnej. O wiele więcej uwagi poświęca się właściwej działalności sądów, czyli osądzaniu. Myślenie o sądzie w ostatnich latach minionego wieku i na początku obecnego przeszło istotną ewolucję. Główną osią dyskusji stało się zagadnienie aktywizmu sędziowskiego i przeciwstawianego mu tekstualizmu. Okazało się, iż problemu nie można sprowadzić wyłącznie do stosunku sędziego do tekstu prawnego i zjawiska dyskrecjonalności, ale że za tym sporem kryje się szersza debata na temat sposobu uczestniczenia sędziów w kulturze, a w szczególności kształtowaniu przez nich normatywności społecznej (Zirk-Sadowski 1998,

rozdz. 7 i 8). W niniejszym artykule chciałbym przedstawić związki między różnymi koncepcjami sądzenia a administrowaniem i rządnością sądów. Kanwą dla tych rozważań będzie unijna dyskusja na temat dobrego rządzenia oraz dobrego administrowania.

Postaram się wykazać, że ocena sądu jako dobrze czy źle rządzonego – co obejmuje ocenę administrowania sądami i tzw. rządności w zakresie orzekania – jest uzależniona od akceptowanych koncepcji filozoficzno-prawnych². Ponadto zamierzam udowodnić, że jako forma sądzenia pojawiają się dzisiaj nowe zjawiska, które nie dają się zredukować do dawnych koncepcji

Uniwersytet Łódzki.

¹ Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2008–2010 jako projekt badawczy nr NN 110 196334.

² W języku polskim istnieje trudność w przetłumaczeniu angielskiego terminu *governance*. Tylko w odniesieniu do sądów używam w niniejszym tekście polskiego słowa „rządność”, czasami ze względów stylistycznych zastępując go terminem „rządzenie”. Najszerze omówienie problemów związanych z użyciem tego terminu w języku polskim można znaleźć w pracy Jerzego Hausnera (Hausner 2008, r. XV).

stosowania prawa, a mimo to w dalszym ciągu są badane tak jak klasyczne wyrokowanie.

2. Dobre rządzenie

Dobre rządzenie (*good governance*) jest jedną z najszerzych kategorii używanych w Unii Europejskiej w dyskusjach na temat doskonalenia sprawowania władzy. Mówi się o nim jako o tzw. prawie podstawowym trzeciej generacji obok podstawowych wolności i praw ekonomiczno-społecznych (Izdebski 2008, s. 286).

W literaturze podkreśla się, że nie ma jednoznacznej definicji „dobrego rządzenia”. Najszerzej zostało to omówione w trakcie dyskusji poprzedzającej wydanie w lipcu 2001 r. przez Komisję Europejską tzw. Białej Księgi zatytułowanej „Good Governance”. Konsultacje na jej temat zakończyły się w 2002 r. Najogólniej Księga określa rządność (*governance*) jako kategorię ujmowaną przede wszystkim na płaszczyźnie normatywnej, czyli jako znaczenie reguł, procedur i zachowań, które mają wpływ na sposób sprawowania władzy w Unii. Owa rządność jest tzw. dobrym rządzeniem (*good governance*), gdy przejawia: zauważalną otwartość (*regarded openness*), uczestniczenie (*participation*), obliczalność (*accountability*), efektywność (*effectiveness*) i spójność (*coherence*)³.

Wymienione cechy czy, jak się niekiedy mówi – zasady, mają ścisły związek z działaniem instytucji prawnych, choć samego pojęcia dobrego rządzenia nie uznaje się za kategorię prawną, lecz kategorię w prawie jedynie się przejawiającą.

Można zaryzykować tezę, że dobre rządzenie jest standardem Unii Europejskiej. Przez standard rozumiem tutaj pewien rodzaj aspiracji organizacyjnej, który może w przyszłości stanowić uporządkowaną bazę aksjologiczną dla nowych regulacji prawnych lub nowych interpretacji dotychczas istniejących rozwiązań prawnych. Standardy są więc wyrażane w języku aspiracji i dopiero od pewnego momentu ich utrwalenia się podejmowane zostają próby wyrażenia ich w języku deontycznym. Na trzecim etapie dopiero pojawia się próba konstruowania prawa podmiotowego⁴.

³ Korzystam z pracy Deirdre Curtin i Ige Dekkera (Curtin, Dekker 2005, s. 4 i n).

⁴ Inaczej nieco problem standardu ujmuje Andrzej Igor Jackiewicz (Jackiewicz 2008, s. 136–138).

Właśnie z tego powodu dobre rządzenie nie jest kategorią prawną, choć jego przejawy już są obecne w regulacjach prawnych. Należy wątpić, czy w przyszłości nastąpi przekształcenie tego standardu w prawo podmiotowe do dobrego rządzenia. Jak podkreślają D. Curtis i I. Dekker w cytowanej wyżej pracy, dobre rządzenie jest w rozumieniu Dworkinowskim tzw. pojęciem interpretacyjnym, czyli przypominającym strukturę drzewka (*treelike*). Członkowie wspólnoty zgadzają się co do najbardziej podstawowych i abstrakcyjnych cech danej idei. Cechy te tworzą jakby pień drzewka (*the trunk of the tree*), ale nie można osiągnąć porozumienia co do rozwinięcia tego pojęcia w bardziej szczegółowe podinterpretacje (sub-interpretations) – gałęzie drzewa (Curtin, Dekker 2005, s. 7–8; Dworkin 1998, s. 70).

3. Dobre administrowanie

Podobną ewolucję – od standardu do kategorii prawnej – przeszło pojęcie dobrej administracji. Wydaje się, że można postawić w tym miejscu tezę, że jest ono jedną z owych „gałęzi” dobrego rządzenia, ale jej treść odnosi się głównie do sprawowania władzy wykonawczej.

Swoistym podsumowaniem dorobku wspólnotowego w zakresie stosowania prawa człowieka w procedurach administracyjnych stał się Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej. Zawiera on rozwinięcie zasad unijnych procedur administracyjnych. Został uchwalony 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski, a opracowany przez Ombudsmána Unii Europejskiej Jacoba Sodermana, byłego ombudsmána Finlandii. Jest to akt wspólnotowy, a nie Rady Europy, i stanowi swoiste podsumowanie standardów ochrony praw człowieka w działaniu administracji wspólnotowej⁵. Zawiera 27 artykułów, w których sformułowano zasady działania administracji zgodnego ze standardami ochrony

⁵ Dokument ten należy odróżnić od zalecenia 7/2007 Komitetu Ministrów Rady Europy wraz z załącznikiem w postaci Kodeksu Dobrej Administracji. Łączy się w tym akcie *good governance* z – jako jej elementem – dobrą administracją. Szczegółowe omówienie tych problemów zawarte jest w wymienionych w bibliografii pracach Huberta Izdebskiego.

praw człowieka. Są to: zasada praworządności (art. 4), zasada niedyskryminowania (art. 5), zasada współmierności (art. 6), zakaz nadużywania uprawnień (art. 7), zasada bezstronności i niezależności (art. 8), zasada obiektywności (art. 9), zasada czynienia zadość zgodnego z prawem oczekiwania obywatela oraz konsekwentne działanie organów administracji (art. 10), zasada uczciwości (art. 11), zasada uprzejmości (art. 12), zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela (art. 13), potwierdzenie odbioru i podanie nazwiska właściwego urzędnika (art. 14), zobowiązanie do przekazania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji (art. 15), prawo wysłuchania i złożenia oświadczeń (art. 16), zachowanie stosownego terminu podjęcia decyzji (art. 17), zasada obowiązku uzasadnienia decyzji (art. 18), zasada udzielania informacji o możliwościach odwołania (art. 19), zasada przekazania podjętej decyzji do właściwego organu (art. 20), zasada ochrony danych (art. 21), zasada odpowiadania na prośbę o udzielenie informacji (art. 22), zasad rozpatrywania wniosku o umożliwienie dostępu do publicznych dokumentów (art. 23), prawo złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 26).

Zasady dobrej administracji są chyba najbardziej rozwiniętą „gałęzią” dobrego rządzenia. Można było zaobserwować pełną ewolucję tej kategorii od standardu do prawa podmiotowego⁶.

Trzeba jednak podkreślić, że rozwinięcie się prawa podmiotowego nie likwiduje moim zdaniem samego standardu. Jest on dalej obecny niejako w tle wyprowadzonych praw i można się do niego odwoływać w dyskusji nad różnymi nowymi „gałęziami”, które próbuje się wyhodować z pnia „pojęcia interpretacyjnego”.

4. Dobre rządzenie, dobre administrowanie a osądzanie

W odniesieniu do sądów mówi się o właściwym rządzeniu sądami (*judicial governance*), które gwarantowałyby dobre działanie tej instytucji. W krajach przechodzących transformację ustrojową przejawia się to w sporach o rolę samorządu sędziowskiego, niezależność budżetową sądów,

wynagrodzenia sędziów, rolę prezesów, pozycję ministra sprawiedliwości wobec sądów itd.

Charakterystyczna jest jednak nieobecność tego terminu w dyskusjach o samym sądownictwie. Nie stanowi to tylko polskiego problemu. Terminu tego bardzo szeroko używa się w literaturze, ale rzadko w kontekście skutków samego osądzania.

Tymczasem Komisji chodzi o zbudowanie wielkiej platformy pojęciowej, obejmującej całość sprawowania władzy w Unii, do której muszą być również włączone sądy.

Prawnicy w zasadzie nie uczestniczą w unijnej dyskusji dotyczącej jakości rządzenia – nie uważają jej bowiem za kategorię prawną. Jak zostało wyżej wykazane, jest to jedna z kluczowych kategorii Unii i w związku z udziałem sądów w sprawowaniu w niej władzy należy uznać, że doktryna prawnicza pomija jeden z istotnych elementów składających się na unijną postawę wobec prawa.

Powstaje pytanie, czy można sensownie rozważać jakość rządzenia sądami tylko w kontekście dobrego administrowania. W znacznym stopniu odróżnienie dobrego administrowania i dobrego rządzenia to w wielu przypadkach kwestia konwencji terminologicznej, co daje się zaobserwować również w dyskusjach unijnych (Adding 2005, s. 28). Jednak w odniesieniu do sądownictwa są to dwa odrębne zagadnienia.

Oczywiście sądy w pewnym fragmencie swej aktywności są administrowane. Choć istotą sądu jest osądzanie, administrowanie sądowe ma chronić sprawne sądownictwo, ale jednocześnie nie wolno sprowadzać problemu administrowania do problemu rządności. Problem dobrej administracji odnosi się do wewnętrznego zorganizowania sądowej kadry urzędniczej i biurowości sądowej. Dobre rządzenie dotyczy wykonywania trzeciej władzy przez sąd rozumiany jako wspólnota czy organizacja sędziów.

Wolno zatem mówić o różnych potencjalnych zakresach terminu administrowanie sądami. Nieprzekraczalną granicą jest samo osądzanie i związane z nim czynności sędziego lub sędziów, które nie mogą być regulowane administracyjnie. Są one oddane samorządowi sędziowskiemu i jego organom.

Należy zauważyć, że często sam problem rządzenia sądem może być rozważany jednocześnie

⁶ Pełny opis tej ewolucji w cytowanej w przypisie 2 pracy Andrzeja Igora Jackiewicza (Jackiewicz 2008).

w aspekcie administrowania sądem i w aspekcie rządności sądu, np. problem szybkości orzekania. W wymiarze administrowania sądem rozważamy wówczas czynniki sprawności sekretariatów sądowych, wpływu spraw itd. W wymiarze rządności rozważamy samą czynność sądenia, np. sprawność posługiwania się przez sędziów procedurami sądowymi w celu osiągnięcia właściwego tempa rozstrzygnięcia spraw.

Jeśli zgodzimy się co do potrzeby oddzielenia problemu administrowania sądami od zagadnienia rządności sądownictwa, pojawia się pytanie, jak obie te kategorie prezentują się odpowiednio na tle unijnego wymogu dobrej administracji (*good administration*) i dobrej rządności (*good governance*).

Odnoszenie do sądów kryteriów tzw. kodeksu dobrej administracji nie jest spotykane w literaturze. O dobrej administracji mówi się najczęściej w kontekście egzekutywy. Czy specyficzna administracja sądowa może być oceniana z punktu widzenia Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej? Znow trzeba podkreślić, że chodziłoby tylko o czynności administracyjne urzędników sądowych w literaturze anglosaskiej zwane czasami *administration of justice*.

Z pewnością negatywnie należy odpowiedzieć na to pytanie, jeśli uznać rozważany problem za ustrojowy. Administracja sądowa jest z tego punktu widzenia tylko rodzajem biurowości trzeciej władzy. Nie wydaje również decyzji administracyjnych, które byłyby zaskarżalne do sądów administracyjnych. Jednak w jej działaniu można wskazać na dwa aspekty. Pierwszy to biurowość obsługująca samo sądenie, np. czuwanie nad terminowym dostarczaniem sędziom akt spraw wylosowanych do osądenia, ułatwianie pracy sędziów, czuwanie nad obiegiem informacji wewnątrz sądu, organizowanie posiedzeń i ich obsługa. W tym zakresie w wielu systemach urzędnicy sądowi podlegają specjalnemu dyrektorowi (kierownikowi) administracyjnemu danego sądu, który z kolei ponosi odpowiedzialność przed prezesem sądu.

W tym aspekcie pracy sądu mieści się też jego administracja gospodarcza, planowanie i czuwanie nad inwestycjami sądowymi, planowanie i realizacja budżetu sądów. Tylko w zakresie działań budżetu i pochodnych od niego za-

dań gospodarczych administracja sądowa podlega kontroli jak administracja publiczna. Jest to też główny punkt sporu o charakterze ustrojowym pomiędzy trzecią władzą i egzekutywą. Chodzi o problem samodzielności budżetowej sądów. W krajach przechodzących transformację ustrojową rola ministra finansów i ministra sprawiedliwości w tym zakresie z reguły wzbudza kontrowersje. Dominuje przekonanie, że budżet sądownictwa powinien być ustalany przez parlament, a odpowiednie organy trzeciej władzy (np. samorząd sędziowski lub prezesa sądów) dokonywałyby podziału kwoty przyznanej przez parlament pomiędzy poszczególne sądy. Dopiero wykonanie budżetu podlegałoby normalnej kontroli, której poddawana jest administracja publiczna. W przypadku sądów administracyjnych podkreśla się szczególną wagę samodzielności budżetowej, skoro te sądy kontrolują swym orzecznictwem samą administrację publiczną. W tym aspekcie związek ustrojowy administracji sądowej i egzekutywy jest wyraźnie widoczny i z reguły ustalany na poziomie norm konstytucyjnych. Bardzo często uznaje się, że stanowi część przyjętej w danym państwie koncepcji trzeciej władzy.

Drugi aspekt działania administracji sądowej to obsługa relacji sądu z obywatelami. Przyjmowanie i ekspediowanie pism sądowych, organizowanie stron internetowych sądów, odpowiadanie na pisma niezwiązane z sądeniem, np. o przesłanie kopii niektórych dokumentów sądowych, często powierza się samej administracji. Jeżeli odbywa się to pod nadzorem prezesa sądu/izby lub przewodniczącego wydziału, to czasami trudno oddzielić w tych czynnościach aspekt administrowania sądem i rządności związanej z sądeniem (np. odpowiadanie na pisma zwracające uwagę na jakieś aspekty działania sądu – nieterminowość działań biurowych, zachowania urzędników sądowych w stosunku do obywateli). Jednak w tym aspekcie administrowania sądami związków ustrojowych pomiędzy administracją sądową i publiczną nie ma: nie byłoby zatem powodu do stosowania zasad Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej.

Jedyny, choć istotny wyjątek, to udostępnianie przez sądy informacji o sądzie i sądeniu zarówno obywatelom, jak i mediom. Odpowiedzialność

sądu – jako organu państwa – za udostępnianie informacji jest zbliżona do odpowiedzialności innych organów administracji publicznej.

Podsumowując, można stwierdzić, że patrząc z punktu widzenia ustrojowego na kwestię zastosowania unijnych zasad dobrej administracji do administracji sądowej, trudno wskazać podstawy do takiej uogólnionej oceny. Wolno ją stosować tylko w niektórych wymiarach administracji sądowej. Jak wspomniałem, w administracji sądowej należy odróżnić administrację wewnętrzną sądów (obejmującą biurowość sądową i gospodarkę sądów) oraz administrowanie zewnętrznymi relacjami sądów z obywatelami. W wymiarze wewnętrznej administracji sądowej tylko niektóre aspekty administrowania gospodarką sądów podlegałyby kryteriom dobrej administracji. Natomiast w wymiarze administracji zewnętrznej tym kryteriom podlegałaby informacja sądowa, czyli udostępnianie informacji obywatelom i mediom.

Mimo tych zastrzeżeń, należy powiedzieć, że z punktu widzenia ustrojowego administracja sądowa jest swoistą administracją trzeciej władzy i co do zasady nie podlega kryteriom tzw. dobrej administracji.

Jak natomiast ten problem przedstawia się z punktu widzenia funkcjonalnego? Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej jest przecież zbiorem zasad dobrego funkcjonowania administracji i jego ewentualne odniesienie do sądownictwa nie zagrażałoby podziałowi władz. Innymi słowy, chodzi o pytanie, czy można krytykować funkcjonowanie administracji sądowej na podstawie wymogów tego Kodeksu? Odpowiedź na pytanie postawione w ten sposób nie jest już tak jednoznaczna. W zasadzie wszystkie wskazane w Kodeksie wymagania stawiane administracji można odnieść do administracji sądowej. Trudno sobie wyobrazić działania administracji sądowej, która nie spełniałaby wymogu praworządności, zasady przekazania podjętej decyzji do właściwego organu (art. 20), zasady ochrony danych (art. 21), zasady odpowiadania na prośbę o udzielenie informacji (art. 22), zasady rozpatrywania wniosku o umożliwienie dostępu do publicznych dokumentów (art. 23) itp. Niektóre zasady zawarte w Kodeksie nie mają zastosowania do administracji sądowej tylko ze względu na specyfikę przedmiotu jej działania, jak np. zasa-

da współmierności (art. 6) czy zakaz nadużywania uprawnień (art. 7), co wiąże się z faktem pośredniego tylko zarządzania życiem społecznym przez administrację sądową. Omówienie zagadnienia funkcjonalnych związków zasad dobrego administrowania i oceny administrowania sądami wymagałoby przygotowania osobnego studium.

Z punktu widzenia interesującego nas w tej pracy zagadnienia ważny jest natomiast drugi wskazany problem, czyli relacja rządzenia sądami (*judicial governance*) do unijnej kategorii dobrego rządzenia (*good governance*), o której mówi wspomniana wyżej Biała Księga. Kategoria dobrego rządzenia dotyczy sprawowania władzy przez organy unijne. Zadaliliśmy pytanie – czy można ją łączyć z trzecią władzą?

O ile w stosunku do sądów problem dobrej administracji odnosi się do wewnętrznego zorganizowania sądowej kadry urzędniczej i biurowości sądowej, o tyle dobre rządzenie – do wykonywania trzeciej władzy przez sąd rozumiany jako wspólnota lub zorganizowanie sędziów w związku z sądzeniem w sprawach. Sferą, w której ujawnia się sprawowanie władzy przez sądy, jest więc samo sądzenie.

Czy można zastosować standard dobrego rządzenia do organizowania tej czynności?

Już na pierwszy rzut oka widać filozoficzne uwikłanie odpowiedzi na to pytanie. W przeciwieństwie do kwestii administrowania sądami, pogląd na właściwe rządzenie sądami, czyli organizowanie wspólnot sędziów dla wykonywania przez nich czynności sądzenia, jest uzależnione od poglądów filozoficzno-prawnych na istotę tego typu sprawowania władzy. Pogląd na istotę tej czynności i co za tym idzie – na sposób sprawowania władzy przez sędziów uległ w ostatnim stuleciu znacznej ewolucji. Wybór filozofii sądzenia decyduje o przyjmowanej koncepcji rządzenia sądami.

5. Rządność sądów a pozytywistyczna koncepcja osądzania

Spór o relację między rządnością sądów i osądzaniem przejawia się głównie w różnych sposobach oceny odpowiedzialności prawnika za treść stosowanego prawa. W globalnym odczuciu jakość współcześnie tworzonego prawa nie jest

dobra, ale w opinii społecznej przeważa oczekiwanie większej aktywności sądów w naprawianiu złego prawa w procesie jego stosowania. Tradycyjny model wychowania prawnika oparty na radykalnym pozytywizmie prawniczym nie pozwala, by ten postulat zrealizować, a nawet uznać za uzasadniony. Z tego powodu bardzo często stawia się prawnikom, głównie sędziom, zarzut naruszania zasad etyki zawodowej, dostzegając w ich braku reakcji na mankamenty prawa uchylanie się od właściwego spełniania powierzonego im zadania sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Postulat zmiany postaw prawników wobec prawa w procesie jego stosowania i żądania wyraźnego przyjęcia przez nich odpowiedzialności za jego treść zderza się z radykalnym pozytywizmem, nakazującym prawnikom zajmowanie wobec prawa głównie postawy poznawczej. To przejaw nowej, aktywnej wizji stosowania prawa, która zaczyna torować sobie drogę w kulturze prawnej.

Ponieważ interesuje nas problem poglądów na istotę sądenia, ograniczę rozważania tylko do omówienia wpływu poglądu na to, czym jest prawo i jak jest poznawalne, na sposób postrzegania roli prawnika w kulturze.

W europejskim modelu kształcenia dominuje wizja prawa i pochodząca od niej koncepcja roli prawnika, którą w teorii i filozofii prawa nazywa się pozytywizmem prawniczym.

Pozytywizm prawniczy ma wiele odmian, ale łączy je przekonanie o społecznych źródłach obowiązywania prawa, a w związku z tym o możliwości odseparowania prawa i moralności oraz o istnieniu specyficznej metody prawniczej nazywanej czasami metodą formalno-dogmatyczną.

Choć pozytywizmowi prawniczemu zarzuca się, w szczególności z punktu widzenia filozofii prawa natury, że doprowadza do podporządkowania prawa zjawiskom politycznym przez zawarty w nim zakaz wartościowania prawa, to jednak metodologia pracy prawnika, którą wypracował pozytywizm, nie jest w zasadzie podważana (Morawski 2004, s. 10 i n.).

Pozytywizm jako metoda oferuje bowiem przekonanie o autonomii prawa, jego niezależności wobec zjawisk politycznych i ekonomicznych. Wykazuje on, że aparatura pojęcio-

wa prawa i prawoznawstwa, którą posługuje się prawnik, jest uniwersalna. Kształcenie tą metodą ochroniło w znacznym stopniu kulturę prawną przed przekonaniem, że prawo to pochodna ideologii lub zjawisk ekonomiczno-politycznych. Pozytywizm, przynajmniej w sensie metodologicznym, wykształcił wzór prawnika z łatwością zastosowany również w koncepcji państwa prawnego.

Mimo tych zasług pozytywizm, który zdominował europejską kulturę prawną, zaszczerpił w niej jednocześnie uproszczoną wizję prawa. Tę wersję pozytywizmu można nazwać pierwotnym pozytywizmem prawniczym.

Ujmuje on prawo jako rozkaz suwerena podawany przez prawnika dzięki metodzie prawniczej tylko formalnej analizie i porządkowany pojęciowo. Tą drogą prawo jako treść aktów woli suwerena staje się przedmiotem poznania prawniczego.

W pierwotnym pozytywizmie rola prawnika polega wyłącznie na relacji poznawczej. Prawnika określa się tutaj jako delegata suwerena (Cotterell 1989, s. 75 i n.). Każde legitymowane używanie tej delegacji musi opierać się na założeniu, że jest tylko realizowaniem rozkazu suwerena. Metoda formalno-dogmatyczna sprzężona z kodeksem wyłącza wpływ prawnika na wzorce kulturowe związane z prawem.

W pierwotnym pozytywizmie uczestniczenie w kulturze przez prawnika polega przede wszystkim na poznawaniu prawa za pomocą metody, której dostarcza mu nauka prawa. Pierwotny pozytywizm przedstawia zatem poznanie prawa jako proces oparty na metodach naukowych.

Istotą tak scjentystycznie ujmowanej koncepcji poznania prawa jest radykalne oddzielenie podmiotu i przedmiotu poznania. Prawnikiem nie konstytuuje prawa jako dobra kulturowego, zajmując wobec niego postawę bierną, wyłącznie poznawczą, taką samą, jaką zajmuje się wobec przedmiotów naturalnych. Pozytywizm sugeruje zatem możliwość w zasadzie obiektywnego poznania prawa. Fakt konstytuowania prawa przez ustalanie jego znaczenia w procesie stosowania prawa jest wręcz ukrywany przez pierwotny pozytywizm prawniczy.

Pierwotny pozytywizm wyznacza bardzo ograniczoną koncepcję udziału prawników w kulturze przez ich działania zawodowe, ale otwiera

pole polemiki, niezależne od argumentu prawnonaturalnego. Polemika ta dotyczy roli prawników, a nie miejsca prawa w kulturze.

Pierwotny pozytywizm doprowadza do instrumentalizacji czynności sądenia. Prawnik zostaje podporządkowany suwerenowi – prawodawcy, zaś jego pracę opiera się na przekonaniu o istnieniu prawa jako obiektu poznawanego niezależnie od samego prawnika.

W takim ujęciu sądenia nie ma miejsca na związki rządności sądów (*judicial governance*) i dobrego rządzenia jako wymogu stawianego wszelkiemu sprawowaniu władzy. W gruncie rzeczy rządność sądów jest określona przez przymioty trzeciej władzy. Polega na zapewnieniu sędziom niezawisłości, a sądom niezależności jako trzeciej władzy, aby umożliwić im poszukiwanie i systematyzację wzorców zachowań zawartych w tekście wydanym przez suwerena.

Dopiero pozytywizm Harta przedstawia poznanie prawa nie tylko jako zewnętrzne poznanie regularności zachowań związanych z prawem, lecz także uchwycenia tzw. wewnętrznego aspektu reguły, czyli zajęcie wobec niej „krytyczno-refleksyjnej postawy” (Hart 1961, s. 52). Hart wykazuje, że przez wewnętrzne podejście do prawa odsłania się jego normatywność. Normatywność nie sprowadza się tylko do wzorca zachowania zawartego w normie, do treści suwerennego aktu woli, lecz ukazuje się w poznaniu jako pewne znaczenie. Korzystając z analitycznej filozofii języka, Hart przyjmuje, że do istoty znaczenia należy to, iż nie daje się ono uchwycić bezpośrednio jak przedmiot naturalny. Na tej tezie opiera się wyrafinowany pozytywizm. Hart uchyla bowiem naiwność teoriopoznawczą pierwotnego pozytywizmu i jednocześnie pozwala odróżnić normatywność od zwykłych nawykowych reguł społecznych.

Ze względu na pojmowanie roli języka w osądzaniu można zaproponować ostatecznie odróżnienie pozytywizmu pierwotnego i wyrafinowanego. Pierwotny pozytywizm pomija zjawisko zapośredniczenia osądzania przez język. Pozytywizm wyrafinowany wprowadza tzw. wewnętrzny punkt widzenia (*internal point of view*), wprowadzając tym samym do pozytywizmu problematykę hermeneutyczną, czyli zrozumienie prawa.

Zrozumienie reguły zostaje oddzielone od jej poznania tylko jako bodźca. Jak zostało wyżej zauważone, reguła nie jest prawem, dopóki jej adresat nie zajmuje wobec niej postawy, nazwanej przez Harta krytyczno-refleksyjną, co oznacza w przybliżeniu, że adresat ją akceptuje lub wysuwa argumenty, którymi stara się uzasadnić jej określone znaczenie. Owego znaczenia nigdy nie podaje się wprost, lecz zostaje odsłonięte w procesie argumentacji.

Zmienia się istota sądenia, bo Hart wykazał, że uczestniczenie w kulturze jest dla prawnika zawsze refleksyjnym udziałem w pewnej wspólnocie językowej. Również i w tej wersji pozytywizmu rola prawnika ogranicza się wyłącznie do poznawania prawa, lecz przedstawianego jako proces kontrolowany przez wspólnotę językową sędziów. O treści prawa obowiązującego decyduje istnienie pewnej społecznej konwencji argumentacyjnej uznawania określonych norm za normy prawa obowiązującego (*rule of recognition*).

Istota sądenia nie ulega zasadniczej przemianie, bo jest nią nadal poznawanie prawa, ale zmienia się koncepcja struktury epistemologii prawa i to owa struktura ma wpływ na sposób rządzenia sądami. Sądy nie mogą być tak zorganizowane, aby zapewniać wyłącznie prawidłową relację między sędzią i suwerenem. Ponieważ poznanie prawa jest zawsze zapośredniczone przez język, sąd musi być tak rządzony, aby powstała w nim wspólnota komunikacyjna sędziów, bo tylko proces społecznej komunikowania umożliwia poznanie tekstu.

Pozytywizm nawet w wersji wyrafinowanej utrzymuje jednak ograniczoną rolę społeczną takich wspólnot, chroni sędziów przed wymogiem aktywizmu. Najlepiej przejawia się to w analizie dyskrecjonalności decyzji sędziowskich. Dostrzegając problem tzw. otwartej tekstowości generującej pewien zakres swobody decyzyjnej, Hart zaprzecza istnieniu standardu „poprawnej” decyzji sądowej (Hart 1961, s. 135). Jednocześnie jednak bardzo wąskie ujęcie roli prawnika w kulturze, sprowadzone do poznawania prawa w pewnej wspólnocie językowej, powoduje, że w tzw. trudnych przypadkach sędziemu pozostaje odnalezienie rozwiązania poza prawem i działa zatem tylko jako delegat suwerena (Hart 1961, s. 141). Jako konkretnej osobie

nie wolno mu zatem ujawnić swoich przekonań.

Ponieważ sędzia nie ma możliwości aktywnego wpływania na treść reguł, tworzy się antynomia charakterystyczna dla pozytywistycznej wizji kultury prawnej. Wzbogacenie epistemologii prawa o problemy językowe uświadamia z jednej strony dyskrecjonalność decyzji sędziowskich, a przyjęta koncepcja kultury prawnej nie pozwala z drugiej strony zaakceptować możliwości wprowadzania przez prawników rozwiązań będących rezultatem ich aktywności. W tej sytuacji jedynie odwołaniem się do autorytetu sądu – wynikającym z delegacji suwerena – Hart próbuje ratować tak zarysowaną koncepcję racjonalnej kultury prawnej. Zabieg wprowadzenia kategorii lingwistycznych, a przede wszystkim pojęcia otwartej tekstowości ujawnia niespójność wyrafinowanego pozytywizmu.

Zarówno w pierwotnym, jak i w wyrafinowanym pozytywizmie utrzymuje się przekonanie o konwencjonalnym charakterze aktów poznawczych sędziego. Prawnik w procesie poznawania prawa jest zamknięty w specyficznych wzorcach narzucanych mu przez kulturę prawną. Sądzenie w pierwotnym przypadku opiera się na konwencji politycznej, a w drugim na konwencji przyjętej przez wspólnotę językową sędziów.

Przedstawiona przez wyrafinowany pozytywizm prawniczy koncepcja kultury prawnej utrzymuje zatem ograniczony sposób uczestniczenia przez prawników w kulturze, a przez to i samego sądenia jako podstawowej roli sędziego.

W ujęciu pozytywistycznym uczestnictwo w kulturze poprzez prawo dokonuje się przede wszystkim w poznawaniu prawa. Prawo przedstawiane jako obiekt poznania odseparowany od poznającego go podmiotu musi być w dostatecznym stopniu „zobiektywizowane”, albo przez konwencję polityczną odwołującą się do przymusu (J. Austin), albo językowo-argumentacyjną (Hart). Z tego powodu w pozytywizmie podstawowy problem stanowi usuwanie z aktu poznania prawa elementów subiektywnych. Zachowanie granicy między subiektywnością i obiektywnością w poznaniu prawa jest jednym z fundamentów epistemologii pozytywistycznej (Zirk-Sadowski 2004, s. 21–35).

Choć pozytywizm zostaje wzbogacony o tzw. wewnętrzny punkt widzenia oraz lingwistyczną koncepcję języka, Hart zasadniczo nie zmienia koncepcji sądenia. W dalszym ciągu polega ona na poznawaniu prawa, odczytywaniu jego postanowień bez możliwości zasadniczego wpływania na zastane wzorce kulturowe. Wyrafinowany pozytywizm autonomizuje jednak proces sądenia. Odrzuca tezę, że sądenie jest procesem redukwalnym do innych wzorców kulturowych, takich jak polityczne czy gospodarcze.

Sądzenie jako autonomiczna czynność kulturową charakteryzuje niezależność prawa od polityki, legitymizowanie władzy państwowej przez prawo, kontrola przymusu i jego ograniczenie, akceptacja pluralizmu moralności tworzących tło aksjologiczne prawa, istnienie testu legalności aktów tworzenia i stosowania prawa oraz uzasadnienie decyzji prawnych na podstawie formalnej zgodności z prawem (Nonet, Selznick 1978).

W pozytywizmie wyrafinowanym istotą sądenia staje się budowanie sensu normatywnego przez sędziów. Pozytywizm pierwotny nie odnajduje komunikacyjnego charakteru prawa, zakładając, że treść prawa poznaje się dzięki poprawności językowej tekstu, która zapewnia w istotnym stopniu jego odczytanie w sposób zgodny z intencją prawodawcy. Przeciwnieństwem tego ujęcia jest koncepcja treści prawa jako wyniku argumentacji prowadzonej w ramach określonego kulturowo dyskursu.

Pierwotny pozytywizm prawniczy oparł konstrukcję prawa na redukcji prawa pozytywnego do milczącego rozkazu. Norma prawna w tym ujęciu jest fenomenem uzyskiwanym przez zewnętrzną obserwację aktywności społeczeństwa i jego reakcji na działania suwerena.

Choć wyrafinowany pozytywizm (Hart) oddziela obowiązywanie normy od reakcji na nią, to pozostaje jednak w dalszym ciągu społeczną teorią prawa (socjologią opisową). Również na tym etapie dla pozytywizmu najważniejsze są źródła norm prawnych. Zmienia się jednak zakres wymiaru społecznego prawa. Normatywność nie sprowadza się tylko do wzorca zachowania zawartego w normie, do treści suwerennego aktu woli, lecz ukazuje się w poznaniu jako pewne znaczenie. Do istoty znaczenia należy to, że nie można go uchwycić bezpośrednio, jak przedmiot

naturalny. Aktu woli suwerena nie poznaje się w relacji społecznej bezpośredniego podporządkowania się suwerenowi, ale jest on znaczeniem tworzoną przez pewnego typu społeczności. Jednak również w wyrafinowanym pozytywizmie relacja poznawcza podmiot–przedmiot pozostaje niepodważona. Prawo jest poznawane jako oddzielny od podmiotu przedmiot, gdyż do poznania prawa przez język wystarczy spełnienie przez podmiot pewnych konwencjonalnych kryteriów społecznych uznawania danej reguły za prawo.

Zakłada się i tutaj model dogmatyk oraz teorii prawa, który zakłada przeciwstawienie przedmiotu badanego i badającego podmiotu, dając złudzenie istnienia „punktu pierwotnego”, właściwego tekstu w argumentacji prawniczej (Zirk-Sadowski 2001, s. 83–97; 2004). Ukrywa się fakt, że prawo nie może być ujmowane wyłącznie jako przedmiot wytwarzany w rezultacie świadomego celowego tworzenia prawa, ale również jako specyficzny rezultat aktów komunikacji. Stwarza się złudzenie istnienia jakiegoś abstrakcyjnego podmiotu, np. obiektywnego obserwatora, który ma monopol na posiadanie wiedzy o rzeczywistości prawnej, ponieważ ta rzeczywistość jest konstytuowana w toku społecznych interakcji.

W wyrafinowanym pozytywizmie osądzanie ulega przemianie, bo opiera się już na dwóch relacjach: sędzia a suweren oraz sędzia a język jako zapośredniczenie aktów woli suwerena. Jak zostało zaznaczone wyżej, rządność sądów te dwie relacje musi umożliwiać. W dalszym ciągu rządność sądów odwołuje się do względnego izolacjonizmu. Sędziowskie wspólnoty komunikacyjne tylko przez uczestniczenie w aktach mowy wpływają na społeczeństwo i jego cele. Nie ma jednak miejsca na aktywne osądzanie, w którym sędziowie stają się pełnoprawnymi uczestnikami komunikacji kulturowej.

6. Rządność sądów a integrowanie społeczne

Tak szeroką koncepcję osądzania dostrzega dopiero integracyjna koncepcja sądenia, czyniąc z osądzania jeden z centralnych mechanizmów integrowania normatywności kultury. Zdaniem R. Dworkina cały wysiłek jurysprudencej powinien być nakierowany na osądzanie,

bo to jest problem przenikający prawo i jego instytucje. Dla prawnika istotne znaczenie ma tylko taka refleksja ogólna nad prawem, która pozwala sędziemu dokonać lepszego osądu na podstawie prawa. Ważna dla prawników ogólna refleksja nad prawem musi uczynić swym punktem centralnym osądzanie jako szeroko rozumiany proces argumentowania, umożliwiający nadanie prawu najlepszego sensu jako swoistej praktyce społecznej. Ogólnej refleksji nad prawem nie należy ograniczać tylko do opisu prawa i definiowania jego pojęcia, czy też nadawania znaczeń prawu przez izolowaną od praktyk społecznych wspólnotę komunikacyjną sędziów.

Wprowadzając kategorię zasad prawnych do osądzania, R. Dworkin uznaje je za czynnik integrujący kulturę. Osądzanie staje się przede wszystkim integrującą interpretacją. Jednocześnie jednak okazuje się, że interpretacja, choć w pewnych granicach, musi mieć charakter twórczy. Jak wiadomo, zasady nie są po prostu stosowane, tylko „ważone”. Zadaniem praktyki i nauki prawa jest właśnie osiągnięcie integracji całej normatywnej struktury społecznej, której część zaledwie stanowią reguły prawne.

Interpretacyjna jurysprudenceja uważa, że zadanie sędziów i nauki prawa polega na poszukiwaniu jak najlepszego rozumienia prawa w kontekście norm i wartości kultury (Dworkin 1986, s. 410–411). Trafna jest zdaniem Dworkina metafora porównująca konstytuowanie prawa do wspólnego budowania powieści przez pokolenia autorów, którzy dołączają do tekstu kolejne rozdziały.

W ten sposób władza sądownicza staje się realna, bo sędziowie przez osądzanie mają władzę nad integracją znaczeń normatywnych w kulturze.

Dzięki dyskursywności prawa nawet w sytuacji niejasności reguł prawnych dzięki kontekstowi normatywnemu życia społecznego uprawnienia stron są zawarte w prawie, choć nie w sposób bezpośredni. Sędzia nie buduje sensu normatywnego, określając, opisując obiekt, który istnieje obiektywnie jako prawo. Prawo nie jest dla niego gotowe, zakończone w momencie, gdy wypowie je prawodawca. W teorii integracyjnej sędzia formułuje argumenty wspierające twierdzenia na temat praw i obowiązków podmiotów prawa. Nie musi zatem opowiedzieć się za większością, bo

jest pełnoprawnym uczestnikiem argumentacji, który ma prawo wydać sąd. Jako uczestnik praktyki orzeczniczej nie formułuje deskryptywnych wypowiedzi o prawie, formułuje je jako uczestnik kultury normatywnie zaangażowany w wypowiedzi o prawach i obowiązkach. Argumentując, ustala prawa podmiotowe stron, biorąc pod uwagę moralne tradycje społeczeństwa. Jest zaangażowany aksjologicznie. Nie musi więc opowiadać się za poglądem popularnym, za poglądem większości. Na gruncie teorii integracyjnej orzecznictwa sędziego może odrzucić pogląd większości w sytuacji niejasnego prawa.

Poznanie prawa nie rozpoczyna się, wbrew tradycji pozytywizmu prawniczego, od jakiegoś pierwotnego momentu wyjściowego umożliwiającego poznanie za pomocą testu pochodzenia prawa. Zdaniem R. Dworkina, takiego neutralnego, pierwszego momentu uchwycenia prawa jako przedmiotu poznania nie ma i dlatego należy odrzucić tzw. semantyczne podejście do prawa.

Osądzanie w sytuacji uznaniowości nie opiera się na reprezentowaniu suwerena, bo istotą prawa nie jest semantyka stworzona przez suwerena.

Prawidłowe poznanie prawa osiąga się dzięki zintegrowaniu decyzji sądowej, przez którą Dworkin rozumie decyzję zgodną z całą tradycją prawną, przy czym jednocześnie decyzja ta opiera się na najbardziej zasadnej interpretacji owej tradycji (Dworkin 1986, s. 176–275). Nie jest tylko rozpoznawaniem przeszłości, ale też nie jest tylko rozważaniem celów, do której dąży dana społeczność. Integralność prawna żąda od sędziego, aby tak dalece, jak to tylko możliwe, zakładał w swym wyrokowaniu, że strukturę prawa konstytuuje spójny zbiór zasad odnoszących się do sprawiedliwości, słuszności i rzetelnego procesu (Dworkin 1986, s. 243). Integralności prawnej nie osiąga się przez spójność wspólnoty komunikacyjnej sędziów.

Nowością jest koncepcja osądzania jako mechanizmu umożliwiającego negocjacje pomiędzy różnymi sferami normatywności społecznej. Istotą osądzania staje się relacja sędziego do kultury, która dzięki osądowi ma osiągnąć zintegrowanie.

Rządność sądów musi zatem „otworzyć” proces sądenia, udostępnić sędziemu całą normatywność danej społeczności. Sąd przestaje być

zamkniętym, tajemniczym zamkiem sędziów, staje się „stolicą prawa” (Dworkin 1986, s. 407).

Dopiero w takiej koncepcji pojawia się miejsce na otwartą rządność sądów, której przeciwieństwem jest pozytywistyczny izolacjonizm sędziów. Umożliwia się uczynienie z „konstruktywnej interpretacji” głównego narzędzia osądzania. Opiera się ona na najbardziej akceptowalnym politycznym uprawomocnieniu określonej tradycji, zawartym w dostępnym materiale prawnym z przeszłości.

Rządność sądu nie polega na umożliwieniu sędziom ich wewnątrzgrupowej konwersacji, ale ma doprowadzić do osądzania konstruktywnego, przez które Dworkin rozumie osąd narzucający cele integrujące praktyki społeczne (Dworkin 1986, s. 52).

Opisując typy wspólnot, Dworkin analizuje m.in. typ wspólnoty regulaminowej i wspólnoty zasad (Dworkin 1986, s. 209–215). Członkowie wspólnoty regulaminowej określają reguły działania wyczerpujące treść ich wzajemnych zobowiązań. Chcą tylko bez podstępu i uczciwie uzgodnić koncepcję sprawiedliwości i uczciwości oraz wyrazić ją w regułach sformułowanych w drodze negocjacji i kompromisu. Owe reguły mają konwencjonalny charakter, bo wynikają tylko z wzajemnych uzgodnień. W takiej grupie dominuje legalizm, a reguły są przestrzegane, aż do czasu ich zmiany.

Wspólnota zasad też opiera się na porozumieniu. Jednak podstawy porozumienia nie stanowią tylko konwencja wynegocjowanych reguł, lecz przekonanie o akceptacji wspólnych wartości, zasad integrujących wspólnotę. W takiej wspólnotie istnieje zatem miejsce na stałą debatę, nie nad znaczeniem „regulaminu”, ale nad rozumieniem zasad, które wspólnota powinna akceptować. Jest to wspólnota stałej debaty na temat sprawiedliwości, słuszności i rzetelności procesowej, bo te wartości nie są traktowane jako coś zastanego, lecz jako przekonania integrujące wspólnotę. Stałe ich rozważanie w zmieniających się okolicznościach to dyskusja utrzymująca stałe zaangażowanie w historię i dalsze losy wspólnoty.

Można postawić tezę, że rządność sądownictwa integrującego zdąży do stworzenia sędziowskiej wspólnoty zasad. Nie tylko ochrona niezawisłości, badanie konwencji języka, który wyra-

za prawo, ale przede wszystkim stworzenie mechanizmu debatowania sędziów nad prawem jako czynnikiem integrującym normatywności społeczne staje się głównym celem rządności sądowej.

7. Rządność sądów a dobre rządzenie

Jak wynika z naszych dotychczasowych rozważań, rządności sądów względnie izolowanych społecznie przeciwstawić można rządność otwarcia społecznego sądów. Okazuje się wówczas, że kategoria dobrego rządzenia, która została opisana na początku tych rozważań (pkt 2), daje się częściowo odnieść do rządności sądów.

Dwie wymienione cechy dobrego rządzenia, czyli sprawowania władzy, wydają się tutaj najistotniejsze: otwartość (*openness*) i spójność (*coherence*). Trzeba podkreślić, że jednoznaczne definiowanie tych kategorii w odniesieniu do instytucji UE nie jest łatwe i z pewnością proces ten nie został zakończony. Mówiąc o władzy sądowniczej, możemy zatem jedynie bardzo ogólnikowo nawiązywać do treści Białej Księgi.

Otwartość jako element dobrego rządzenia nie redukuje się w dyskusjach unijnych tylko do umożliwienia dostępu do dokumentów. W istocie rzeczy otwartość to dobre komunikowanie się unijnych ośrodków władzy między sobą i ze społecznością europejską. Trzeba podejmować wysiłki informowania i zdobywania wiedzy na poziomie zarówno lokalnym, jak i narodowym, a jeśli to możliwe, budować sieci komunikowania się, korzystać z wiedzy obywatelskich stowarzyszeń, a także miejscowych i narodowych autorytetów (Curtin, Dekker 2005, s. 14). Tak rozumiana otwartość mieściłaby się w Dworkinowskiej koncepcji rządności sądów. Skoro prawo zawiera obok reguł również zasady, które są ważne przez sędziów w trakcie sądenia, to nie sposób sobie wyobrazić, jak mieliby oni uzyskać tę umiejętność tylko w ramach izolowanych komunikacyjnych wspólnot prawniczych. Wyczucie zasad i ich wagi nie ma pochodzenia indukcyjnego. Z natury rzeczy jest ono nabywane w toku interakcji społecznych i towarzyszącej im komunikacji. Otwartość sądownictwa oznacza zatem w tym modelu takie zorganizowanie sędziów i orzekania, aby było możliwe

wykorzystanie komunikacji społecznej do określania i ważenia zasad. Obecnie podstawowym sposobem komunikowania się sędziów ze społeczeństwem są uzasadnienia w formie pisemnej. W nowym modelu rządności sądów o wiele większą rolę muszą odgrywać ustne uzasadnienia, które wyjaśniają obywatelom argumentację sędziowską⁷. Ważny czynnik stanowi również udział sędziów w debatach obywatelskich. W Dworkinowskim modelu prawa i sądenia izolowany społecznie sędzia nie jest w stanie realizować swojej misji społecznej.

Podobnie rzecz się ma z problemem koherencji jako wymogu dobrego sprawowania władzy. Spójność była zawsze postulowaną cechą orzecznictwa sądowego w państwie prawnym. W koncepcji integracyjnej nabiera szczególnego znaczenia. Nie chodzi bowiem tylko o spójność samego orzecznictwa, lecz także o zgodność wyroków z odpowiednią tradycją prawną. Zadanie sędziego polega na ustaleniu, że jego wyrok jest zgodny z najlepszą interpretacją owej tradycji.

8. Rządność sądów a niezdeterminowanie (*indeterminacy*) osądzania

Trzeba dodać w tym miejscu, że koncepcje sądenia prezentowane przez Austina, Harta i Dworkina, mimo różnic, które dzielą te podejścia, nazywane bywają – szczególnie w literaturze amerykańskiej – ortodoksyjnymi ujęciami osądzania i są uznawane za część europejskiej tradycji filozoficznej⁸. Opozycyjne wobec nich mają być „heretyckie”, amerykańskie teorie sądenia reprezentowane głównie przez Critical Legal Studies (Lucy 1999, s. 7 i n.). Należy zwrócić uwagę na to przeciwstawianie dwóch grup filozofii prawa, aby uświadomić sobie problemy, na których ta opozycja się opiera. Jej szczegółowe opisanie nie jest przedmiotem niniejszej pracy.

⁷ Podnosi się ten problem również w odniesieniu do judykatur przywiązanych do roli pisemnych uzasadnień. Por. na ten temat w polskiej literaturze bardzo ważną pracę Ewy Łętowskiej (Łętowska 1997, s. 3–17). W niemieckiej literaturze na ten temat zob. np. rozprawę Uwe Kischela (Kischel 2003, s. 39–63).

⁸ Problem ten został opisany w pracy Williama Lucy (Lucy 1999, s. 1 i 7).

Zarówno zwolennicy pozytywizmu (Austin, Hart), jak i niepozytywizmu (Dworkin) uważają, że istotą osądzania jest poszukiwanie sensu normatywnego poprzez prawo, choć te poszukiwania różnie są przedstawiane. Według pierwotnego pozytywizmu umożliwia to relacja łącząca sędziego z suwerenem. Zgodnie z wyrafinowanym pozytywizmem pośredniczą w tym procesie zjawiska językowe ujawniające się w wewnętrznym punkcie widzenia. Wreszcie w ujęciu niepozytywistycznym, negującym tezę o separacji prawa i moralności, poszukiwanie sensu normatywnego odbywa się w procesie integrowania tradycji orzeczniczej. Ostatecznie zatem norma prawna, a raczej znaczenie normatywne staje się rezultatem osądzania i ono ostatecznie jest przejawem władzy sędziowskiej.

Tymczasem zwolennicy wspomnianych „heretyckich” poglądów ten właśnie pogląd odrzucają i stwierdzają, że to sami sędziowie, a nie normy rozstrzygają sprawy, legitymizując faktyczne przejawy władzy politycznej. Rządy prawa są mechanizmem służącym negowaniu sprzeczności społecznych, aby w ten sposób umożliwić trwanie określonych – opresyjnych w gruncie rzeczy – hierarchii w stosunkach międzyludzkich (Kennedy 1979, s. 213).

Podobne w swych skutkach są tezy postmodernizmu, które negują Hartowską ideę rdzeni znaczeniowych, bezpośredniego znaczenia wypowiedzi (*plane meaning*), uznając, że teksty nie mają znaczenia właściwego, niebędącego rezultatem opresyjnych konstrukcji ukrywających przemoc (Zirk-Sadowski 2008, s. 343–359).

Ostatecznie w tzw. „heretyckich” poglądach na osądzanie normy tylko pozornie wymuszają osądzanie, które w istocie jest niezdecydowane przez prawo.

W naszych rozważaniach o rzędności sądów odrzucamy tzw. tezę o niezdecydowaniu (*indeterminacy thesis*). W tym sensie te rozważania mieszczą się w ramach tradycyjnej liberalnej jurysprudencji. Jednak od problemu niezdecydowania trzeba odróżnić zagadnienie coraz szerszych obszarów aktywności sądów, w których sędzia nie osądza, ale w istocie zarządza poprzez prawo.

9. Zarządzanie przez sądy

Krytyka tradycyjnej jurysprudencji, która dokonała się w ramach tzw. „heretyckich” nurtów filozofii prawa, ma pozytywne następstwa. Pośrednio sygnalizuje nowe zagadnienia ujawniające się w dziedzinie osądzania przez sądy. Nie są one związane z niejasnością tekstu prawnego.

Skutki niejasności norm prawnych były już wielokrotnie opisywane w literaturze prawniczej i bardzo uelastyczyły liberalne podejście do problemów sądenia. W szczególności tzw. swobodne uznanie sędziowskie (*judicial discretion*) było szeroko dyskutowane w jurysprudencji, która w przeciwieństwie do nurtów krytycznych opiera się na założeniu determinowania przez prawo wyroków sądowych. W ustroju demokratycznym każdy obywatel ma uprawnienie, aby czytać prawo i przedstawiać jako argument znaczenie słów zawartych w prawie w takiej postaci, w jakiej jest ono przedstawiane w potocznym języku. Współcześnie przyjmuje się, że oznacza to tzw. język standardowy, który obsługuje wspólne potrzeby całej wspólnoty językowej (Gizbert-Studnicki 1979, s. 51). Język prawny w ograniczonym stopniu dysponuje odrębnymi środkami leksykalnymi (Gizbert-Studnicki 1979, s. 54). Tekst prawny jest zawsze sformułowany w języku naturalnym (etnicznym) i jednocześnie określającym adresatów w kategoriach generalnych, a przepisane zachowania w kategoriach abstrakcyjnych. Tekst ten po opublikowaniu odrywa się od jego twórców i może być zmieniany lub derogowany tylko przez osobne akty prawotwórcze.

Oczywiście dobry dyskurs legislacyjny może zmniejszyć wady medium językowego, w którym wyraża się prawo.

Postuluje się słusznie przestrzeganie prawa do przyzwoitej legislacji (Izdebski 2008, s. 285–288). Jednak tekst prawny stworzony w najlepszym dyskursie legislacyjnym ma wszystkie mankamenty języka naturalnego i aby mógł spełniać swoją rolę kulturową, musi być poddany opracowaniu w ramach kolejnego dyskursu zwanego sądowym stosowaniem prawa. W wymiarze politycznym tego zagadnienia stosuje się zasadę trójpodziału władz, zgodnie z którą na podstawie zbioru takich tekstów władza sądownicza samodzielnie i niezawisłe rozstrzyga konflikty

między podmiotami poddanymi władzy suwerena.

Zjawiska związane z koniecznością używania przez prawodawcę języka naturalnego i wyrażania za jego pomocą norm generalnych rodzą oczywiste luzy decyzyjne (*leeways*) w sądowym stosowaniu prawa (Vila 2001, rozdz. 1.).

Sytuacja sędziego zresztą w takich sytuacjach zbliża się do problemów, z którymi się boryka administracja publiczna korzystająca z tzw. uznaniowości administracyjnej (*administrative discretion*)⁹.

Problem dyskrecjonalności sędziowskiej w tradycyjnej jurysprudencji jest w istocie lustrzanym odbiciem krytyki osądzania jako ukrytej przemocy w ujęciach „heretyckich”. Teorie dyskrecjonalności odbijają w sobie zjawiska podobne do opisanych w teoriach krytycznych. Teorie dyskrecjonalności budowane w liberalnej jurysprudencji zawsze zakładają jednak tezę o zdeteterminowaniu osądzania przez normy prawne, teorie krytyczne ze zjawiska luzów decyzyjnych wyprowadzają tezę o niezdeteterminowaniu osądzania.

Należy podkreślić, że poza sporem o dyskrecjonalność i granice determinowania osądzania przez niejasne prawo pojawia się nowe zagadnienie, które powinno być w tych rozważaniach podniesione. Przedstawione dyskusje na temat osądzania i przyporządkowanej mu koncepcji rządności sądów nie obejmują bowiem zupełnie nowych zjawisk prawnych, rodzących potrzebę jeszcze innej koncepcji osądzania, nieznannej tradycyjnej wizji trzeciej władzy.

Są one rezultatem rozszerzenia się konsensu co do tego, co jest uznawane za prawo. Do tradycyjnych dziedzin prawa dodawane są nowe „pakiety normatywne” oparte są na bardzo słabej mocy deontycznej.

Znów nie chodzi tutaj o rolę klauzul generalnych, zasad czy dyskrecjonalności sędziowskiej.

Owe zjawiska wiążą się z szeroką zmianą mechanizmów sterowania społeczeństwem i gospodarką. Można te urządzenia określić jako pozapaństwowe. Pojawia się coraz więcej regulacji rozwiniętych poza instytucjami państwowymi, a z organy państwa korzystają coraz czę-

ściej z norm, których same nie stworzyły. Mówi się w tym kontekście o tzw. autonomizacji prawa (Raburski 2008)¹⁰.

Jak przedstawia to T. Raburski, w naszych czasach dochodzi do przeciwstawienia modelu prawa jako efektu społecznych interakcji dominującym do niedawna dwóm modelom porządku prawnego: modelowi prawa opartego na przekonaniu o działaniu uniwersalnego rozumu oraz modelowi prawa jako wyniku rozsądnej kalkulacji. W nowym ujęciu prawo jest ujmowane jako fakt społeczny, efekt interakcji społecznych. Zdaniem T. Raburskiego to pogląd charakterystyczny dla historycznie czy socjologicznie zorientowanej filozofii prawa, dla doktryny *common law* oraz komunikacyjnych teorii prawa (Raburski 2008, s. 57). Wydaje się, że źródłem prawa są procesy samoregulacyjne społeczeństwa (samosterowność). Czasami wyjaśnia się je w języku ducha narodu, a współcześnie w kategoriach kultury. Zamazuje się różnica między prawem a szerszym jego tłem społecznym, wobec którego prawo traci autonomię. Natomiast następuje autonomizacja prawa wobec państwa. Prowadzi to do godzenia się na zmienność i niepewność prawa. Dopuszcza się również pluralizm systemów prawnych.

Podkreślanie roli autonomizacji prawa jest najwyższe w teoriach gruntujących prawo w stosunkach społecznych (Raburski 2008, s. 66).

Podobne zjawiska można dostrzec w innych obszarach życia społecznego, a przede wszystkim w życiu gospodarczym. Następuje w nich oddzielenie się procesów sterowania tymi procesami od organów państwa. Tak jak w prawie pojawia się zjawisko wielocentryczności, alternatywnych sposobów rozwiązywania problemów gospodarczych. Głównym problemem w tej sytuacji staje się problem koordynacji. Nowością jest upowszechnianie się struktur zwanych sieciami społecznymi, które przeciwstawiane są dotychczasowym formom organizacji życia społecznego opartym na hierarchicznym zróżnicowaniu i rynku. Do czasu pojawienia się technik informatycznych ilość struktur społecznych opartych na sieciowości była stosunkowo ograniczona. K. Dobrzeniecki charakteryzuje społeczeństwa

⁹ Problem ten opisał Bartosz Wojciechowski (Wojciechowski 2004, s. 88–107).

¹⁰ Używając tego terminu, korzystam z pracy Tomasza Raburskiego (Raburski 2008).

sieciowe i informatyczne, wymieniając trzy cechy: przestrzeń przepływów informacji, która wypiera przestrzeń miejsc; „bezczasowy” czas, gdyż natychmiastowy przepływ informacji redukuje znaczenie tradycyjnego czasu; realna wirtualność, gdyż reprezentacje medialne stają się dla ich odbiorców rzeczywistością, a nie jedynie częścią symbolicznego otoczenia (Dobrzeński 2008, s. 48). W przeciwieństwie do hierarchii, sieci są bardziej innowacyjne, w stosunku do rynku bardziej nastawione na integrację, a nie na koordynację przez konkurencję (Dobrzeński 2008, s. 42 i n.).

Oczywiście są to zjawiska, które dopiero pojawiają się na horyzoncie życia społecznego, ekonomicznego i w porządkach prawnych, ale ujawnia się w nich dążenie do „miękkiej adaptacyjności”¹¹. W wymiarze prawnym to zjawisko najsilniej ujawnia się w takich zjawiskach jak *Lex Mercatoria*, czyli ogół zwyczajów handlowych, uznawanych za nowy niepaństwowy porządek prawny (Fuchs 2000, s. 18). Również wiele organizacji międzynarodowych zdołało sobie wypracować obszar niezależności normatywnej, również wobec najsilniejszych państw systemu światowego (ONZ, MFW, Bank Światowy, WTO, UE). Negocjacje państwa, organizacji prawodawców i związków pracowniczych stają się źródłem nowych pojęć prawnych, a zadaniem dogmatyki jest przede wszystkim dostrzeganie tych procesów, ich racjonalizacja i uzupełnianie proponowanymi przez naukę koncepcjami polityki prawa. Rodzi to potrzebę nowego typu instytucjonalizacji prawa, opartego na społecznych mechanizmach samosteregujących i negocjacyjnym modelu relacji między poszczególnymi grupami społecznymi.

Z europejskiego punktu widzenia ważnym sygnałem zwiastującym opisywane zjawisko jest tzw. *soft law*, jako instrument działania instytucji unijnych (Jurewicz 1998, s. 111 i n.)¹². Najogólniej rzecz biorąc, może ono być rozumiane jako „zasady postępowania”, które z mocy prawa nie są obowiązujące, ale mają istotne skut-

ki praktyczne. W takiej koncepcji prawa łatwiej omija się konsekwencje braku porozumień politycznych. Narzuca to w prawie unijnym aktywną i adaptacyjną formę rządzenia. Dzięki temu nie ma ostrej granicy między instytucjami prawnymi i społecznymi. Decydujący wpływ na wyznaczenie granic między tymi dwoma typami instytucji ma zastosowanie zasady subsydiarności.

Na obecnym etapie rozwoju kultury prawnej ujawnia się potrzeba rozwoju elementów tzw. prawa responsywnego (*responsive law*), w którym (Nonet, Selznick 1978, s. 14–15; Kustra 1994, s. 35):

- a) celem prawa jest adaptacyjne i zróżnicowane oddziaływanie na rzeczywistość społeczną – prawo jest „otwarte” na potrzeby i dążenia społeczne;
- b) przymus jest zastąpiony samoograniczającymi się zobowiązaniami;
- c) moralność ma charakter obywatelski, zakłada kooperację w społeczeństwie;
- d) reguły prawne są „otwarte”, często mają charakter klauzul generalnych i są podporządkowane zasadom prawa;
- e) uzasadnienie decyzji prawnych (tworzących prawo, stosujących prawo) ma charakter celowościowy (Nonet, Selznick 1978, s. 14–15; Kustra 1994, s. 35).

Zgłaszany jest postulat budowy nawiązującej do tego modelu tzw. responsywnej administracji publicznej (Stępień 2008). M. Stępień zwraca uwagę na istnienie koniecznych związków pomiędzy modelem administracji i modelem demokracji oraz tezy o konieczności zbudowania responsywnej administracji publicznej jako koniecznego warunku budowy demokracji deliberatywnej. Przyjmując tezę o związkach administracji z instytucjami politycznymi, wykazuje różnice w sytuacji administracji w różnych modelach porządków demokratycznych (Stępień 2008, s. 27), w związku z potrzebą odbudowy tzw. „miękkich zmiennych” życia społecznego takich jak zaufanie, społeczna odpowiedzialność, legitymizacja i responsywność. Tzw. demokrację deliberatywną stanowi zespół instytucji i praktyk, których zadaniem nie jest tylko wybieranie decydentów władzy politycznej, czy też tylko angażowanie obywateli w decyzje dotyczące wspólnoty. Ma ona za cel stałe dokonywanie w drodze dyskursu i komunikacji

¹¹ Uwagę tę i określenie zawdzięczam prof. Jerzemu Hausnerowi.

¹² Pomijam w tej pracy rolę *soft law* w prawie krajowym. Trzeba tylko podkreślić, że stanowi ono obecnie jeden ze składników *good public governance*.

transformacji społecznych preferencji/wartości/ interesów (Stępień 2008, s. 45). Możliwe są dwa ujęcia takiej demokracji.

W pierwszym celem dyskursu jest osiągnięcie racjonalnie uzasadnionego konsensu, drugi to model kognitywno-refleksyjny (Stępień 2008, s. 46). Zakłada on rozproszenie wiedzy społecznej. Celem tak rozumianej demokracji ma być „dialogiczna wymiana wiedzy pomiędzy podmiotami”, aby nie ograniczać przesłanek decyzji politycznych do jednej perspektywy, jednego zbioru wiedzy czy preferencji i aby stworzyć jakąś optymalną społeczną episteme (Stępień 2008, s. 46).

Jak w takiej wizji rozwoju zarządzania zjawiskami społecznymi i gospodarczymi można zarysować rolę sądownictwa i cele jego rządności? Nowość sytuacji polega na świadomym rezygnowaniu w takim modelu społeczeństwa i systemu politycznego z tworzenia silnych sfer normatywnych. Złożoność zjawisk, multicentryczność ośrodków decyzyjnych, dialogowa i responsywna forma działania instytucji powodują, że osądzenie traci jedną ze swych podstawowych właściwości, czyli odwoływanie się do tekstu prawnego. W przedstawionej episteme jest on co najwyżej zarysem celów społecznych, zbiorem postulowanych wartości. Nie ma zatem pola do badania i konstruowania sensu normotwórczego. W pewnym sensie znika pole do przyjmowania tzw. wewnętrznego punktu widzenia. Sąd musi stać się w tych sferach działania instytucją dialogującą i responsywną. Z pewnością najbliższe tego typu postawom byłyby dzisiejsze procedury mediacyjne, arbitrażowe, choć są to tylko ewentualne zapowiedzi przyszłych zjawisk w sądownictwie.

Oznacza to znaczne zwiększenie się roli tzw. postawy zewnętrznej w działalności sędziego. Można postawić tezę, że różnica między istotą responsywności sądowej i pozostałych mechanizmów „miękkiej adaptacyjności” nie byłyby zasadnicze. Różnica polegać będzie być może tylko na większej mocy normatywnej rozwiązań proponowanych przez sąd. Wiedza o zjawiskach, szerokie komunikowanie się z uczestnikami postępowań, dialogowe rozwiązywanie problemów musiałyby zapewniać rządność sądów w tych dziedzinach.

Główną trudnością rządności sądowej stanie się w takich sferach działania przewidywalność,

czyli kolejna cecha dobrego rządzenia wskazana w przedstawionych na początku koncepcjach. Wyraźnie bowiem widać odchodzenie od legalizmu jako kryterium końcowych rozstrzygnięć. W tej nowej otwartej przestrzeni działania może się okazać, że tradycyjna cecha sądownictwa, jaką jest jego niezawisłość, przy braku relacji łączącej osądzenie z tekstem prawnym stanie się podstawą do nieobliczalności sądów.

Prawdopodobnie opisane zjawiska nie zastąpią całkowicie istniejących obecnie form działania sądownictwa. Koncepcja sądu i sędziego jednak stopniowo się rozszerza, niejako wychodzi spod dominacji państwa. Jak proces ten się rozwinię, trudno przewidzieć. Widać tylko zwiastuny nowych rozwiązań.

Z filozoficzno-prawnego punktu widzenia można jednak przewidzieć przyszłe napięcia w kulturze prawnej, które opisał C. Schmitt. Przede wszystkim chodzi o napięcie między legalizmem i nadzwyczajnością, wyjątkowością konkretnych zjawisk społecznych (tzw. *emergencies*)¹³. Niewykluczone zatem, że odchodząc od legalizmu, sądy coraz częściej będą musiały podejmować działania zarządzające, choć w formie responsywnej, która została wyżej opisana. Granica między rządnością sądów i zarządzaniem przez sądy ulegać będzie powolnemu zatarciu. Tylko poprzez responsywność sądów można będzie przewyżczać wspomniane napięcie między legalizmem i wyjątkowością nowych stanów faktycznych.

10. Podsumowanie

Podsumujmy obecnie powyższe rozważania. Rozpoczęliśmy je od stwierdzenia, że sądy w pewnym fragmencie swej aktywności są administrowane. Choć istotą sądu jest osądzenie, administrowanie sądowe ma chronić sprawne sądownictwo. Jednocześnie nie można sprowadzać problemu administrowania do problemu rządności. Problem dobrej administracji odnosi się do wewnętrznego zorganizowania sądowej kadry urzędniczej i biurowości sądowej. Dobre rządzenie dotyczy wykonywania trzeciej władzy

¹³ Ostatnio opis tego problemu w prawie administracyjnym przedstawił Adrian Vermeule (2009, s. 1098–1146, a w szczególności section A).

przez sąd rozumiany jako wspólnota czy organizacja sędziów.

Wolno zatem mówić o różnych potencjalnych zakresach terminu administrowanie sądami. Nieprzekraczalną granicą jest samo osądzanie i związane z nim czynności osoby sędziego lub sędziów. Zostało ono oddane samorządowi sędziowskiemu i jego organom.

Z punktu widzenia ustrojowego nie ma podstaw, aby zastosować unijne zasady dobrej administracji (Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej) do administracji sądowej. Można je wykorzystać tylko w niektórych wymiarach administracji sądowej (np. udostępnianie informacji o pracy sądu).

W niniejszej pracy głównym zagadnieniem jest drugi wskazany problem, czyli relacja rządzenia sądami do unijnej kategorii dobrego rządzenia, o której mówi, rozważana na początku tego artykułu, Biała Księga.

Zadaliśmy pytanie, jakie są niezbędne cechy rządności sądów i czy można do trzeciej władzy odnieść kategorię dobrego rządzenia. Z naszych rozważań wynika, że odpowiedź na to pytanie zależy od koncepcji teoretycznych i filozoficznych samego osądzania.

Pierwotny pozytywizm (Austin) tak ujmuje sądenie, że nie ma w tej koncepcji miejsca na związki rządności sądów i dobrego rządzenia jako wymogu stawianego wszelkiemu sprawowaniu władzy. W gruncie rzeczy rządność sądów jest tutaj określona przez przymioty trzeciej władzy. Polega na zapewnieniu sędziom niezawisłości, a sądom niezależności jako trzeciej władzy, aby umożliwić im poszukiwanie i systematyzację wzorców zachowań zawartych w tekście wydanym przez suwerena w warunkach względnej izolacji społecznej.

Dopiero wyrafinowany pozytywizm Harta wykazał, że uczestniczenie w kulturze jest dla prawnika zawsze refleksyjnym udziałem w pewnej wspólnocie językowej. Również i w tej wersji pozytywizmu rola prawnika ogranicza się wyłącznie do poznawania prawa, lecz przedstawianego jako proces kontrolowany przez wspólnotę językową sędziów. O treści prawa obowiązującego decyduje istnienie pewnej społecznej argumentacyjnej konwencji uznawania określonych norm za normy prawa obowiązującego.

Istota sądenia nie ulega wówczas zasadniczej przemianie, bo jest nią nadal poznawanie prawa, ale zmienia się koncepcja struktury epistemologii prawa, i ta właśnie struktura ma wpływ na sposób rządzenia sądami. Sądy nie mogą być tak zorganizowane, by zapewniać wyłącznie prawidłową relację między sędzią a suwerenem. Ponieważ poznanie prawa jest zawsze zapośredniczone przez język, sąd musi być tak rządzony, aby powstała w nim wspólnota komunikacyjna sędziów, bo tylko proces społecznego komunikowania umożliwia poznanie tekstu.

Zarówno w pierwotnym, jak i w wyrafinowanym pozytywizmie utrzymuje się przekonanie o konwencjonalnym charakterze aktów poznawczych sędziego. Prawnik w procesie poznawania prawa jest zamknięty w specyficznych wzorcach narzucanych mu przez kulturę prawną. Sądenie w pierwotnym przypadku opiera się na konwencji politycznej, a w drugim na konwencji przyjętej przez wspólnotę językową sędziów.

W pozytywizmie rządność sądów odwołuje się do względnego izolacjonizmu. Sędziowskie wspólnoty komunikacyjne tylko dzięki uczestniczeniu w aktach mowy wpływają na społeczeństwo i jego cele. Nie ma jednak miejsca na aktywne osądzanie, w którym sędziowie stają się pełnoprawnymi uczestnikami komunikacji kulturowej.

Tak szeroką koncepcję osądzania dostrzega dopiero niepozytywistyczna, integracyjna koncepcja sądenia (R. Dworkin), czyniąc z osądzania jeden z centralnych mechanizmów integrowania normatywności kultury. Osądzanie staje się przede wszystkim integrującą interpretacją. W ten sposób władza sądownicza staje się realna, bo sędziowie poprzez osądzanie mają władzę nad integracją znaczeń normatywnych w kulturze.

Jako uczestnik praktyki orzeczniczej sędzia nie formułuje deskryptywnych wypowiedzi o prawie, buduje je jako uczestnik kultury normatywnie zaangażowany w wypowiedzi o prawach i obowiązkach. Osądzanie w sytuacji uznaniowości nie opiera się na reprezentowaniu suwerena, bo istoty prawa nie stanowi semantyka stworzona przez suwerena. Nowością jest koncepcja osądzania jako mechanizmu umożliwiającego negocjacje pomiędzy różnymi sferami normatywności społecznej. Istotą osądzania staje

się relacja sędziego do kultury, która dzięki osądowi ma osiągnąć zintegrowanie.

Dopiero w takiej koncepcji pojawia się miejsce na otwartą rządność sądów, przeciwstawianą pozytywistycznemu izolacjonizmowi sędziów.

Można postawić tezę, że rządność sądownictwa integrującego zdąża do stworzenia sędziowskiej wspólnoty zasad. Nie tylko ochrona niezawisłości, badanie konwencji języka, który wyraża prawo, ale przede wszystkim stworzenie mechanizmu debatowania sędziów nad prawem jako czynnikiem integrującym normatywności społeczne staje się głównym celem rządności sądowej.

Okazuje się wówczas, że unijna kategoria dobrego rządzenia, która została opisana na początku tych rozważań, daje się częściowo odnieść do rządności sądów. Dwie wymienione cechy dobrego rządzenia wydają się tutaj najistotniejsze: otwartość i spójność. W istocie rzeczy otwartość to dobre komunikowanie się unijnych ośrodków władzy między sobą i ze społecznością europejską. Tak rozumiana otwartość mieściłaby się w Dworkinowskiej koncepcji rządności sądów. Skoro prawo zawiera oprócz reguł również zasady, które są ważne przez sędziów w trakcie sądenia, to nie można sobie wyobrazić, jak mieliby oni uzyskać tę umiejętność tylko w ramach izolowanych, komunikacyjnych wspólnot prawniczych. Wycucie zasad i ich wagi nie ma pochodzenia indukcyjnego. Z natury rzeczy nabywa się go w toku interakcji społecznych i towarzyszącej im komunikacji. Otwartość sądownictwa oznacza zatem w tym modelu takie zorganizowanie sędziów i orzekania, aby było możliwe wykorzystanie komunikacji społecznej do określania i ważenia zasad. Również spójność w koncepcji integracyjnej nabiera szczególnego znaczenia. Nie chodzi bowiem tylko o spójność samego orzecznictwa, ale zgodność wyroków z odpowiednią tradycją prawną. Zadanie sędziego polega na ustaleniu, że jego wyrok jest zgodny z najlepszą interpretacją owej tradycji.

Przedstawione spory na temat osądzania i przyporządkowanej mu koncepcji rządności sądów nie obejmują jednak zupełnie nowych zjawisk prawnych, które rodzą potrzebę jeszcze innej koncepcji osądzania, nieznannej tradycyjnej wizji trzeciej władzy.

Są one rezultatem rozszerzenia się consensu, co do tego co jest prawem. Do tradycyjnych dziedzin prawa dodawane są nowe „pakiety normatywne”, oparte na bardzo słabej mocy deontycznej. Zamazuje się różnica między prawem a szerszym jego tłem społecznym, wobec którego prawo traci autonomię. Następuje natomiast autonomizacja prawa wobec państwa. Prowadzi ona do godzenia się na zmienność i niepewność prawa. Dopuszcza się również pluralizm systemów prawnych.

Oczywiście są to zjawiska, które dopiero pojawiają się na horyzoncie życia społecznego, ekonomicznego i w porządkach prawnych, ale ujawnia się w nich dążenie do „miękkiej adaptowności”.

Rodzi to potrzebę nowego typu instytucjonalizacji prawa, opartego na społecznych mechanizmach samosterujących i negocjacyjnym modelu relacji między poszczególnymi grupami społecznymi. Ujawnia się potrzeba rozwoju elementów tzw. prawa responsywnego, które byłoby częścią instytucji społecznych demokracji deliberatywnej.

Nowość sytuacji polega na świadomym rezygnowaniu w takim modelu społeczeństwa i systemu politycznego z tworzenia silnych sfer normatywnych. Złożoność zjawisk, multicytryczność ośrodków decyzyjnych, dialogowa i responsywna forma działania instytucji powodują, że osądzanie traci jedną ze swych podstaw, czyli odwoływanie się do tekstu prawnego. W nowej społecznej episteme jest on co najwyżej zarysem celów społecznych, zbiorem postulowanych wartości. Nie ma zatem pola do badania i konstruowania sensu normotwórczego. Sąd musi stać się w tych sferach działania instytucją dialogującą i responsywną. Głównym niebezpieczeństwem takiej koncepcji działania sądów będzie problem obliczalności ich decyzji.

Bibliografia

Adding H. (2005). „Principles of Good Governance: Lessons form Administrative Law”, w: D. Curtin, R.A. Wessel (red.), *Good Governance and the European Union*. Antwerp–New York: Intersentia.

Cotterell R. (1989). *The Politics of Jurisprudence*. London: Butterworths.

- Curtin D., Dekker I. (2005). „Good Governance: the Concept and its Application by UE”, w: D. Curtin, R.A. Wessel (red.), *Good Governance and the European Union. Reflections on concepts, institutions and substance*. Antwerp–New York: Intersentia.
- Dobrzeńcki K. (2008). *Lex Informatica*. Toruń: TNOiK.
- Dworkin R. (1998). *Law's Empire*. Oxford: Hart Publishing.
- Dworkin R. (1986). *Law's Empire*. London: Fontana Press.
- Fuchs B. (2000). *Lex Mercatoria w międzynarodowym obrocie handlowym*. Kraków: Zakamycze.
- Gizbert-Studnicki T. (1979). „Czy istnieje język prawny?”, *Państwo i prawo*, nr 3.
- Hart H.L.A (1961). *The Concept of Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Izdebski H. (2008). *Elementy teorii i filozofii prawa*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Izdebski H., Machińska H. (red.) (2007). *W poszukiwaniu dobrej administracji*. Warszawa: Wydział Prawa i Administracji UW, Biuro Informacji Rady Europy.
- Izdebski H. (2009). „Sędziowie w działalności Rady Europy”, w: H. Machińska (red.), *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*. Warszawa: Oficyna Prawa Polskiego.
- Jackiewicz A.I. (2008). *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Jurewicz A. (1998). „Rola «miękkiego prawa» w praktyce instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej”, w: C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*. Toruń: TNOiK.
- Kennedy D. (1979). „The structure of Blackstone's commentaries”, *Buffalo Law Review*, nr 28.
- Kischel U. (2003). *Die Begründung. Zur zur Erläuterung staatlicher Entscheidungen gegenüber dem Bürger*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kustra E. (1994). *Polityczne problemy tworzenia prawa*. Toruń: Wydawnictwo UMK.
- Lucy W. (1999). *Understanding and explaining adjudication*. Oxford: Oxford University Press.
- Łętowska E. (1997). „Pozaprosesowe znaczenie uzasadnienia sądowego”, *Państwo i Prawo*, z. 5.
- Morawski L. (2004). *Wstęp do prawoznawstwa*. Toruń: TNOiK.
- Nonet P., Selznick P. (1978). *Law and Society in Transition. Toward Responsive Law*. New York: Harper&Row.
- Raburski T. (2008). „Autonomizacja prawa wobec państwa w kontekście globalizacji” (rozprawa doktorska).
- Stępień M. (2008). *Responsywna administracja publiczna*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Vermeule A. (2009). „Our Schmittian Administrative Law”, *Harvard Law Review*, luty.
- Vila M.I. (2001). *Facing Judicial Discretion*. Dordrecht–Boston–London: Kluwer Academic Publisher.
- Wojciechowski B. (2004). *Dyskrecjonalność sędziowska. Studium teoretyczno-prawne*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Zirk-Sadowski M. (1998). *Prawo a uczestniczenie w kulturze*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Zirk-Sadowski M. (2001). „Pozytywizm prawniczy a filozoficzna opozycja podmiotu i przedmiotu poznania”, w: J. Stelmach (red.) *Studia z filozofii prawa*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Zirk-Sadowski M. (2004). „Legal Epistemology and Transformation of Legal Cultures”, w: M. van Hoecke (red.), *Epistemology and Methodology of Comparative Law*. London: Hart Publishing.
- Zirk-Sadowski M. (2008). „Post-modern jurisprudence?”, w: T. Biernat, M. Zirk-Sadowski (red.), *Politics of Law and Legal Policy. Between Modern and Post-modern Jurisprudence*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Judicial Governance and Governing through Courts

Courts are administered where a certain part of their activity is concerned. Although the process of arriving at judgments is the main assignment given to courts, judicial administration serves to protect efficiency of judging. At the same time, the problem of administration cannot be resolved by the problem of governance. The problem of good administration is here taken to refer to the internal organization involving judicial officials and judicial office administration. Good governance refers to the exercising of power by the judiciary, where this is understood as a community or organization of judges.

The boundary which "court administration" cannot cross relates to the judgment itself and the activities of the person of the judge or judges connected with it, who cannot be regulated in an administrative way, but only by means of powers assigned to self-governing authorities of the judiciary.

From a political point of view, there are no bases for applying EU rules of good administration (personified in The European Code of Good Administration) to judicial administration, and in fact such an effort would only be possible in regard to some dimensions of the judicial administration (e.g. where access to information concerning the activities of the court is concerned).

This work goes on to focus in particular on the other problem described, i.e. the relation between judicial governance and the EU category of good governance.

A question concerning the indispensable features of judicial governance was posed, as was one on whether the category of good governance can be taken to relate to judicial power. It emerges that, once account has been taken of the above deliberations, the answers to the questions are ultimately found to depend on the theoretical and philosophical concepts underpinning the activity of judging itself.

Key words: judicial governance, judicial administration, good administration, judicial power, legal positivism, responsive law, judicial activism.

Wybór tekstów klasycznych

James N. Rosenau

Rządzenie bez rządu. Porządek i zmiana w światowej polityce

z wprowadzeniem Boba Jessopa

Artykuł ten w znacznej mierze jest tłumaczeniem fragmentu wprowadzenia do pracy pod redakcją Jamesa Nathana Rosenau i Ernsta-Otto Czempieła *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Rządzenie bez rządu: porządek i zmiana w światowej polityce) (1992). Opracowanie to, bardzo istotne na polu stosunków międzynarodowych, lokuje się w ramach ruchu teoretycznego, który pojawił się na przełomie lat 80. i 90. Koncentruje się on na kwestii rządzenia, szczególnie na ograniczeniach rządu, a także na organizacji relacji międzynarodowych w ramach systemu międzypaństwowego. Książkę tę wielokrotnie cytowano ze względu na jej wiele znaczący tytuł: „Rządzenie bez rządu”, odzwierciedlający zmiany dokonujące się w tamtym okresie. Fraza ta stanowi również główny tytuł rozdziału (o podtytule „poliarchia w europejskiej polityce międzynarodowej”) napisanego przez Kalevi J. Holsti. Byłoby jednak błędem, gdybyśmy konkludowali, że cała książka dotyczy kwestii rządzenia bez rządu. Inni autorzy tej pracy zajmują się tematami tak różnymi, jak: system westfalski, tworzenie państwa, społeczność europejska, demokratyzacja, wpływ neoklasycznej ekonomii na rozwój, a nawet myśl polityczna średniowiecznego arabskiego filozofa, Ibn Khalduna. Kwestia rządzenia bez rządu nie jest najważniejszym tematem organizującym tę książkę, nawet jeśli stanowi ona źródło jej popularności.

W niniejszym wprowadzeniu chciałbym zacząć od kilku słów na temat biografii i osiągnięć intelektualnych Jamesa Rosenau, a następnie skupić się na samym artykule, by skończyć na wyjaśnieniu jego znaczenia dla literatury związanej z kwestią rządzenia na polu stosunków międzynarodowych.

James Nathan Rosenau (1924–) jest teoretykiem specjalizującym się w stosunkach międzynarodowych, który przez wiele lat pracował jako profesor uniwersytecki w The Elliott School of International Affairs na Uniwersytecie George’a Washingtona w Waszyngtonie. Wcześniej wykładał na trzech innych amerykańskich uniwersytetach. Swe obecne zainteresowania skupia głównie na dynamice polityki światowej i nachodzeniu na siebie sfery polityki lokalnej i międzynarodowej. Jest współautorem i autorem około 40 książek i 200 artykułów. Zainteresowanie tematami, którymi zajmuje się obecnie, było już widoczne w jego wcześniejszych pracach, takich jak *Domestic Sources of Foreign Policy* (1965) i *Linkage Politics* (1969) a także *The Study of Global Interdependence* (1980). Dla czytelników niniejszego kwartalnika najbardziej znaczącą pracę stanowi trylogia dotycząca światowej polityki: *Turbulence in World Politics: a Theory of Change and Continuity* (1990), *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (1997), i najnowsza, *Distant Proximities: Dynamics beyond Globalization* (2003). Wszystkie one skupiają się wokół problemów wynikających ze wzrostu złożoności i niepewności polityki międzynarodowej traktowanej jako złożony i dostosowujący się system (*adaptive system*).

Podobnie jak inni autorzy zajmujący się kwestią rządzenia, których prace zostały opublikowane w tym kwartalniku (Kooiman, Luhmann, Mayntz i Willke), Rosenau był jednym z dalekowzrocznych pionierów, stosujących teorię złożoności na polu nauk społecznych. Jego uwaga skupiła się głównie na obszarze stosunków międzynarodowych i na naukach politycznych.

Kolejną cechą jego pracy jest nieustanne dążenie do unikania jednostronnych analiz w odniesieniu do ważnych kwestii społecznych, takich jak: relacje pomiędzy globalizacją a lokalnością, publicznym a prywatnym, centralnym a peryferyjnym, państwowym a międzynarodowym, centralizacją a decentralizacją, spójnością a niespójnością, integracją a dezintegracją, uniwersalizmem a partykularyzmem, odległym a bliskim. We wszystkich tych przypadkach preferuje on dialektyczne podejście, które umożliwia opisanie ich całościowych relacji, zachodzących w ich obrębie zmian i współzależności w złożonych systemach adaptacyjnych funkcjonujących w różnych sferach rzeczywistości społecznej (np. społecznościach miejskich, państwach, polityce światowej).

Należy zbadać, czy zarządzanie tymi kompleksowymi relacjami jest możliwe w sytuacji braku jednej instytucji, która może oddziaływać na różne sfery rzeczywistości społecznej. Rosenau tworzył i wykorzystuje w tym celu wiele me-

tafor i neologizmów. Za ich pomocą próbuje uchwycić te złożoności (np. koncepcję fragmentacji, połączenie fragmentacji i integracji) dla opisanego przeciwnych, ale współwzrostających tendencji w polityce światowej (Rosenau 1997).

Najważniejszą rolę w tym obszarze odgrywa kwestia rządzenia. Rosenau dowodził, że koncepcja rządzenia w swej istocie jest czymś nowym (i nie istnieje w wielu językach, np. niemieckim) i że zaczęła odgrywać coraz ważniejszą rolę w miarę rozwoju globalizacji (Rosenau 2002, s. 71; Rosenau, Czempiel 1992, s. 6).

W tym kontekście wprowadził on sześciowymiarową typologię rządzenia. Jej celem jest uchwycenie zmian dokonujących się we współczesnym świecie i sposobów, dzięki którym próbuje się nimi kierować. Złożone podejście do kwestii rządzenia dobrze pokazuje zamieszczona poniżej tabela. Wiele z cech tej typologii dostrzec można już w jego pracach sprzed 10 lat zmierzających do zdefiniowania „rządzenia” i określenia jego zasięgu. Rosenau wychodzi od turbulentnej dynamiki tendencji centralizujących i decentralizujących i ich implikacji dla kwestii rządu, a także płynącego stąd wniosku, że niektóre niezbędne funkcje związane z rządzeniem nie mogą być już skutecznie wykonywane przez rząd.

Zatem rządzenie to zjawisko o dużo większym zakresie niż rząd. Obejmuje ono instytucje rządowe, ale również mieszczą się w nim nieformalne, pozarządowe mechanizmy, za pomocą których jednostki w nich działające osiągają swoje cele, zaspokajają swoje potrzeby i znajdują satysfakcję (Rosenau, Czempiel 1992, s. 4).

Dalej twierdzi on, że można sobie wyobrazić rządzenie bez udziału rządu – dzięki działaniu mechanizmów regulujących, efektywnych, choć nie są one częścią instytucji formalnej.

Rządzenie nie jest tożsame z rządem, ponieważ system rządzenia tego ostatniego został zakorzeniony w formalnych i legalnych procedurach, podczas gdy rządzenie cechuje system oparty na zasadach nieformalnych. Rosenau dowodzi, że koncepcję rządzenia szczególnie dobrze można zastosować dla stosunków międzynarodowych ze względu na nieobecność rządu światowego, np. pojedynczej instytucji, której obowiązkiem byłoby kierowanie światową polityką.

Cechą rządzenia jest tworzenie porządku przez interakcje zachodzące w obszarach: ideowym, behawioralnym i instytucjonalnym oraz między nimi, co stanowi również punkt widzenia różny od prezentowanego przez ortodoksyjnych teoretyków relacji międzynarodowych, którzy twierdzą, że relacje te charakteryzuje anarchia. Jeżeli tak naprawdę się dzieje, koncepcja rządzenia może zostać wykorzystana do udzielenia odpowiedzi na pytanie, dlaczego anarchia nie prowadzi do chaosu, i zapewnić warunki konieczne do zaistnienia samoorganizującego się porządku.

Tab. 1: Sześć rodzajów rządzenia (na podstawie Rosenau (2002, s. 81))

| | | Procesy (rodzaj kolektywu zaangażowanego w ten rodzaj rządzenia) | |
|-----------|--------------------------------------|---|---|
| | | Jednokierunkowy (wertikalny lub horyzontalny) | Wielokierunkowy (wertikalny i horyzontalny) |
| Struktura | Formalny | Rządzenie góra-dół (rządy, międzynarodowe firmy, międzynarodowe organizacje rządowe) | Rządzenie sieciowe (rządy, międzynarodowe organizacje rządowe, organizacje pozarządowe, międzynarodowe organizacje pozarządowe) |
| | Nieformalny | Rządzenie dół-góra (opinia publiczna, organizacje pozarządowe, międzynarodowe organizacje pozarządowe) | Rządzenie – jeden przy drugim (organizacje pozarządowe, międzynarodowe organizacje pozarządowe, państwa) |
| | Mieszane (formalne i nieformalne) | Rządzenie rynkowe (rządy, międzynarodowe organizacje rządowe, elity, rynki, opinia publiczna, firmy międzynarodowe) | Rządzenie – ruchoma sieć (rządy, międzynarodowe organizacje rządowe, elity, rynki, opinia publiczna, firmy międzynarodowe, organizacje pozarządowe) |

W dalszej części tego artykułu zaprezentuję spostrzeżenia Rosenau, z początków jego kariery, dotyczące rządzenia bez rządu. Symptomatyczne dla tych wczesnych uwag jest ich funkcjonalistyczne podejście. Pojawia się ono w przynajmniej trzech aspektach. Po pierwsze, Rosenau zakłada, jak większość teoretyków funkcjonalizmu, że istnieje zbiór niezbędnych funkcji, które muszą zostać wykonane, aby istnieć mógł porządek społeczny, i że wykonane muszą one być na różnorodne sposoby – rząd stanowi tylko jeden z nich. Po drugie, dostrzegając słabość, nieefektywność i możliwość niepowodzenia rządu, z definicji zdaje się on wykluczać pojęcie efektywnego rządzenia – przyjmując, że nieefektywne rządzenie jest jedynie pustą, pozbawioną znaczenia kategorią. Po trzecie zaś, uznaje on rządzenie za wynik samostabilizujących jak i samoorganizujących procesów, które tworzą złożony system adaptacyjny, dążący do porządku.

Nowsze teorie związane z rządzeniem stanowiłyby wyzwanie dla tych trzech założeń. Jednak wiele alternatywnych szkół stosunków międzynarodowych (a nawet ogólnie mówiąc metod podejścia, w ramach nauk społecznych) próbowałyby dowieść, że te funkcje są historycznie zmienne i ich rzekoma konieczność jest po części wynikiem metod,

dzięki którym relacje społeczne są organizowane. Teorie te utrzymują, że nie istniały one przed pojawieniem się odpowiedniego zbioru relacji społecznych. Podobnie istnieje i ciągle powiększa się obszar literatury zajmującej się kwestią niepowodzeń rządzenia. Autorzy tych prac zajmują się wyszczególnieniem i charakterystyką obszarów, w których rządzenie jako tryb koordynacji złożonych międzyzależności nie zdaje egzaminu i przegrywa z innymi trybami koordynacji, takimi jak wymiana rynkowa, hierarchia w organizacji, czy solidarność we wspólnotach. Pojawiają się również opinie, że koncepcja „rządzenia bez rządu” to rodzaj jednostronnego spojrzenia, takiego, które w innym kontekście odrzuciłby sam Rosenau.

Dialektyczne uzupełnienie tego zagadnienia znaleźć możemy w koncepcji „rządzenia w cieniu hierarchii” wprowadzonej przez Fritza Scharpfa, współzałożyciela szkoły kolońskiej, przedstawionej w artykule Renate Mayntz w *Zarządzaniu Publicznym* (Mayntz 2008). Zawiera ona postulat kierowany do rządów, aby tworzyły one możliwości dla samoorganizacji społecznej. Z kolei tworzy to warunki tak dla niepowodzeń rządzenia, jak i przesłanki dla jego rozwoju. Zależy to od stopnia, w jakim rządy (na różnych poziomach ich funkcjonowania) będą poszukiwać sposobów zapewnienia warunków do samoorganizacji.

Mimo krytyki wyrażanej nie tylko przeze mnie, lecz także przez coraz liczniejszą rzeszę naukowców, koncepcja rządzenia bez udziału rządu gwałtownie wdarła się w obszar relacji międzynarodowych. Chociaż jej założenia nie są w pełni sprecyzowane, jej intelektualna świeżość i potencjał alternatywnego postrzegania relacji międzynarodowych czynią ją podejściem wartościowym. Może ono zostać wykorzystane przez teoretyków stosunków międzynarodowych, którzy pozostają w opozycji zarówno do koncepcji państwa hierarchicznego, jak i do teorii międzynarodowej anarchii. Koncepcja ta wciąż wymaga jednak doskonalenia.

Bibliografia

- Jessop B. (2008). „Promowanie „dobrego zarządzania” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2.
- Mayntz R. (2008). „O wybiórczości teorii sterowania”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 3.
- Rosenau J.N. (1965). *Domestic Sources of Foreign Policy*. Glencoe: Free Press.
- Rosenau J.N. (1969). *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*. Glencoe: Free Press.
- Rosenau J.N. (1980). *The Study of Global Interdependence: Essays on the Transnationalization of World Affairs*. London: Pinter.
- Rosenau J.N. (1990). *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton: Princeton University Press.
- Rosenau J.N. (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenau J.N. (2002). „Governance in a new global order”, w: A. McGrew, D. Held (red.), *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*. Cambridge: Polity, s. 70–86.
- Rosenau J.N. (2003). *Distant Proximities: Dynamics beyond Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Rosenau J.N., Czempiel E.-O. (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rządzenie bez rządu. Porządek i zmiana w światowej polityce¹

Artykuł poświęcony jest zagadnieniu rządzenia i powiązanych z nim systemowych ograniczeń ujmowanych z perspektywy relacji międzynarodowych. Autora stawia fundamentalne pytanie o możliwość rządzenia bez udziału rządu lokując je w kontekście ewolucji stosunków międzynarodowych i narastającej współzależności systemów i sub-systemów społecznych. Zjawisko to Autor wyjaśnia poprzez odwołanie się do interakcji zachodzących tak w wymiarach ideowym, behawioralnym i instytucjonalnym, jak i pomiędzy nimi.

Słowa kluczowe: rządzenie bez rządu, porządek, zmiana, reżimy, instytucje, system.

1. Rządzenie i porządek

Aby założyć możliwość rządzenia bez udziału rządu, musimy wyobrazić sobie funkcje, które muszą być realizowane w jakimkolwiek realnym systemie niezależnie od tego, czy wykształcił on instytucje i organizacje zdolne je wykonywać. Do zbioru wielu niezbędnych funkcji należą na przykład te, które umożliwiają systemowi radzenie sobie z jego zewnętrznymi wyzwaniami, jak również służą zapobieganiu konfliktom pomiędzy jego składowymi, jego dezintegracji, umożliwiają pozyskiwanie i zabezpieczenie zasobów niezbędnych do jego przetrwania i funkcjonowania, wyznaczania celów i sposobów ich osiągnięcia. Bez względu na to, czy system ma charakter lokalny czy globalny, te potrzeby funkcjonalne są zawsze obecne.

Działania zaprojektowane, aby służyć funkcjonowaniu systemu, można łatwo dostrzec w zachowaniach rządów. Zazwyczaj albo rozwijają one swoje zdolności w zakresie regulacji swoich sposobów działania o charakterze lokalnym, albo podpisują porozumienia o charakterze międzynarodowym.

Obecnie, w czasach, kiedy dokonują się wielkie zmiany o charakterze globalnym, układ rzą-

dów narodowych i ich porozumień jest „naruszany” przez żądania wynikające z większej spójności grup etnicznych i nie tylko. To także wynik globalizacji gospodarki, pojawienia się ruchów społecznych o dużym zasięgu, wzrostu możliwości komunikowania się wynikającego z zastosowania nowoczesnych technologii teleinformatycznych. Determinują go także pojawiające się globalne współzależności wiążące się z kryzysem walutowym, zanieczyszczeniem środowiska, terroryzmem, handlem narkotykami, AIDS i całą grupą innych międzynarodowych problemów, które związane są z funkcjonowaniem w globalnym świecie. Ta dynamika o charakterze centralizującym i decentralizującym nie pozostaje bez wpływu na konstytucje i porozumienia w tym sensie, że wpływają one na zmiany w sferze instytucji sprawujących władzę. Rządy wciąż funkcjonują i ciągle są suwerenne w wielu kwestiach, ale, jak wskazaliśmy powyżej, pewna część ich władzy została przesunięta w kierunku wspólnot o charakterze bardziej lokalnym. Innymi słowy, część funkcji związanych z rządzeniem teraz wykonują podmioty, które nie mają wiele wspólnego z rządem.

Co zatem jest właściwym podejściem do sformułowania koncepcji rządzenia, jak opisać rzeczywiste funkcjonowanie świata polityki? Czy stanowi ona jedynie synonim międzynarodowych instytucji i reżimów? Czy rządzenie może być efektywne przy braku władzy centralnej? Do

Przełożył Bartosz Kozina. Tekst oryginału „Governance, order, and change in world politics”. in: J.N. Rosenau, E.O. Czempiel (red.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press 1992, s. 3–24.

jakiego stopnia stabilność globalnego porządku zależy od obecności rządu?

Pytania te, mające już bardzo długą historię, skłaniają do rozważań nad naturą rządu i tego, jak dalece suwerenne systemy państwowe podatne są na działania rządu w porównaniu z systemami międzynarodowymi, które nie są tak bardzo zależne od władzy autonomicznej. Kres zimnej wojny i wiele innych zmian będących znakiem naszych czasów wydaje się w pełni usprawiedliwiać zasadność tych dociekań. Biorąc pod uwagę głębokie przemiany dotyczące natury i umiejscowienia władzy, jej legitymizacji i zasadności, a także kształtowanie się nowych ról i struktur nowoczesnego państwa, międzynarodowe organizacje, ruchy społeczne, wspólny rynek i partie polityczne, trudno się oprzeć pokusie ponownego zbadania kwestii rządów i rządzenia. Oczywiście, w tej pracy nie zamierzamy podjąć się tego zadania. Tutaj możemy jedynie zwrócić uwagę na możliwe znaczenia terminu „rządzenie” w pojawiającym się kontekście międzynarodowym i na to, jak łączy się on z dominującym porządkiem, a także na to, jak może się zmieniać w przyszłości².

Jak wskazuje tytuł tej pracy, rządzenie nie jest tożsame z rządem. Oba te działania odnoszą się do zachowania zorientowanego na osiągnięcie pewnych celów, do systemu zasad, ale pojęcie rządu oznacza działania, wspierane przez władzę lokalną, siły policji, która zapewnić ma realizację podjętych decyzji. Tymczasem „rządzenie” odnosi się do działań będących wynikiem wspólnych celów. Mogą one, ale nie muszą, pochodzić od prawomocnych i formalnie przewidzianych zobowiązań i niekoniecznie wiążą się z stosowaniem przymusu. Innymi słowy rządzenie to zjawisko o dużo szerszym zakresie niż rząd. Obejmuje ono instytucje rządowe, ale również nieformalne, pozarządowe mechanizmy, w ramach których jednostki i organizacje zaspokajają swoje potrzeby.

Tym samym rządzenie to system zasad zależny zarówno od relacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami, jak i od formalnie usankcjonowanych konstytucji i przywilejów. Mówiąc inaczej, rządzenie jest systemem zasad, działającym tylko

wtedy, jeżeli zaakceptowany został przez większość (lub przynajmniej przez tych najsilniejszych, których dotyczy), tymczasem rządy mogą funkcjonować mimo silnej opozycji. W tym sensie rządzenie jest zawsze efektywne w wykonywaniu funkcji niezbędnych do przetrwania systemu, w przeciwnym razie trudno wyobrazić sobie jego istnienie (ponieważ zamiast odnosić się do nieefektywnego rządzenia, mówimy o anarchii i chaosie). Z drugiej strony rządy mogą być bardzo mało skuteczne, a mimo to nie uważa się ich w takim wypadku za nieistniejące (postrzega się je wtedy jako „słabe”). Zatem możliwe jest wyobrażenie sobie rządzenia bez rządu – mechanizmów regulacyjnych, działających skutecznie nawet w sytuacji, kiedy nie są one wyposażone w poparcie władzy formalnej.

Można zatem na podstawie powyższego rozumowania wyobrazić sobie scenariusz, którego cechą charakterystyczną będzie obecność rządu przy jednoczesnym braku rządzenia. Oczywiście, jeżeli przyjrzymy się krajom, w których polityka cechuje się niezdolnością do podejmowania decyzji i ich wykonywania, można łatwo stwierdzić, że świat pełen jest formalnych rządów pozbawionych mechanizmów regulacyjnych pozwalających na efektywne funkcjonowanie. Potwierdza to istnienie rządów bez rządzenia. Ktoś mógłby nawet próbować dowieść, że rządzenie bez rządu jest pod pewnymi względami lepsze niż rządy zdolne do rządzenia. Jak zauważył jeden z analityków: „Rządy uzurpują sobie prawo do rządzenia” (Kothari 1987, s. 277).

Sugestia, że rządzenie jest zawsze skuteczne, oznacza utożsamianie rządzenia z porządkiem. Można nawet powiedzieć, że rządzenie oznacza porządek oraz intencjonalność. Porządek globalny składa się z tych zrutyinizowanych ustaleń, dzięki którym światowa polityka rozwija się na przestrzeni czasu. Część tych ustaleń ma znaczenie fundamentalne (takie jak podział władzy pomiędzy kluczowych aktorów, różnice hierarchiczne między nimi, zasady wiążące ich interakcje i założenia, podzielane odnośnie do roli przymusu, dyplomacji, współpracy i konfliktu). Inne są bardzo rutynowe (takie jak handel, usługi pocztowe, procedury paszportowe). Jednak abstrahując od tego, to czy są one fundamentalne, czy zrutyinizowane, należy wskazać, że nie wszystkie z tych postanowień są wynikiem świadomych

² W celu zapoznania się z szerszym ujęciem znaczenia terminu rządzenie zob. Finkelstein (1991).

wysiłków tych, którzy się do nich stosują. Pewne postanowienia pochodzą raczej ze skumulowanych indywidualnych wysiłków, zaprojektowanych, by służyć podsystemom, jednakże są one włączane w nurt szerokosystemowych postanowień. Ustalanie cen na rynku stanowi przykład samoregulującej się zbiorowości, która tworzy następujący porządek: sprzedawcy dążą do uzyskania najwyższej możliwej ceny za swoje towary, a kupujący pragną zapłacić jak najmniej, ale wynikiem ich indywidualnych targów jest stabilny i uporządkowany system, obejmujący cały rynek dóbr. Podobnie sprawa ma się w przypadku członków Amnesty International, zajmujących się badaniem indywidualnych przypadków nielegalnych aresztowań lub tortur, ale łączna suma ich wysiłków stanowi znaczący wkład w światowy porządek w kwestii walki o prawa człowieka. Możemy też wziąć pod uwagę przykład przeniesienia się Niemców z NRD na Zachód jesienią 1989 r., jako uczestnicy zimnej wojny, wcześniej wyrazili oni zgodę na zakaz ruchu pomiędzy granicą Wschód–Zachód, jednak ta sama zgoda przyczyniła się do decyzji wielu rodzin o przeprowadzce na Zachód. W przeciągu kilku tygodni zbiorowy nacisk będący wynikiem takiego działania przyczynił się do upadku tego systemu rządzenia i zainicjował nowy porządek, który ciągle jest w trakcie formowania.

Niektóre z porozumień leżących u podstaw globalnego porządku wynikają z działań świadomie zaprojektowanych tak, aby ten porządek utrzymać. Większość rynków stworzyła zasady i urzędników monitorujących i zajmujących się przeciwdziałaniem niewłaściwym praktykom; Amnesty International ma komitet wykonawczy, który przydziela zadania swoim strukturalom i publikuje okresowe raporty dotyczące ogólnych wzorców podstępowania w kwestii praw człowieka; podczas zimnej wojny Niemcy Wschodnie miały funkcjonariuszy i prawo, które opierało się na sile policji zapewniającej trwałość porozumienia, powstrzymywało Niemców Wschodnich przed emigracją. Miało to miejsce zaraz po tym, jak podobny przełom dokonał się w Niemczech Zachodnich i na Węgrzech, dzięki jednostkom dążącym do stworzenia warunków niezbędnych dla pojawienia się nowego porządku. To właśnie tutaj, w tych obszarach porząd-

ku zabarwionego intencjonalnością, widoczne są najlepiej jego bliskie związki z rządzeniem.

Przykłady pomagają rozjaśnić koncepcję rządzenia i opisać ją jako obszar szerszy niż koncepcja rządu, nie gwarantują jednak rozwiązania konceptualnej wieloznaczności. Rozróżnienie pomiędzy rządzeniem i rządem oraz połączenia pomiędzy rządzeniem i porządkiem nie są tak jednoznaczne. W niektórych językach (niemieckim na przykład), faktycznie trudno wskazać słowo oznaczające rządzenie. Natura intersubiektywnych systemów zasad, niepoparta prawomocnym i konstytucyjnym autorytetem, jest zbyt mało prawdopodobnym aspektem procesów politycznych w kulturach wykorzystujących te języki, by możliwa była zbieżność znaczeń w ramach uproszczonego, jednoznacznego określenia całej koncepcji. Mnóstwo różnorodnych (ale nie niekompatybilnych) niuansów mieści się w ramach pojęcia „rządzenie” (*governance*) w języku angielskim. Jak pokazaliśmy wcześniej, pewne sformułowania tworzą obraz rządzenia w kategoriach funkcjonalnych, to znaczy w kategoriach zadań, które muszą być wykonane dla podtrzymania zrutyinizowanych ustaleń w ramach ustalonego porządku, i które mogą, ale nie muszą być wykonane przez rządy. Dla jednych obserwatorów rządzenie wiąże się z możliwością regulowania postanowień, w taki sposób, aby pozostawały one zrutyinizowane. Dla innych rządzenie to taka sytuacja, gdy władza działa w sposób niezależny od rządu. Część postrzega rządzenie jako tryb alokacji dóbr, w którym rząd steruje tymi mechanizmami. W pewnych przypadkach rządzenie porównywane jest do pojawienia się nowych systemów regulacji i urzędzeń zajmujących się rozwiązywaniem problemów³.

Nie wspominam tu o różnych odcieniach tego znaczenia skojarzonych z różnymi koncepcjami. Istnieje jeden wymiar rządzenia odpowiadający logice wszystkich części tej pracy. Chodzi o sytuację, gdy skoncentrowanie się na kwestii „rządzenie bez rządu” nie wymaga wyłączenia rządów narodowych czy rządów niższego szczebla z przedmiotu analizy, wymaga natomiast postawienia pytania, które zakłada nieobecność obej-

³ Aby zapoznać się z szesnastoma różnymi typami sytuacji, w których rządzenie działa jako system zasad, zob. Rosenau (1987).

mującego wszystko autorytetu rządowego na poziomie międzynarodowym. Mówiąc inaczej, koncepcja rządzenia bez rządu stanowi myśl przewodnią studiów nad światem polityki w takim samym stopniu, w jakim scentralizowana władza jest wyraźnie nieobecna w tym obszarze działań ludzkich, nawet jeżeli również nie budzi wątpliwości, że minimalny porządek zrutyinizowanych ustaleń jest zazwyczaj obecny w życiu globalnym. Wziąwszy pod uwagę porządek pozbawiony ośrodka władzy z możliwością wdrażania decyzji o charakterze globalnym, oznacza to, że główny przedmiot dociekań to sprawdzenie, do jakiego stopnia funkcje zwykle związane z rządem są wykonywane w świecie polityki bez instytucji rządu.

Wielu badaczy świata polityki ma tendencje do używania terminu „anarchia”, by określić stan, w którym władza centralna jest nieobecna. Dla nich anarchia nie ma dobrych lub złych konotacji. Niekoniecznie oznacza ona również, że panujący porządek cechuje się wszechobecnym nieładem i zamieszaniem. „Anarchia” oznacza raczej brak władzy centralnej, która stoi ponad rządami państwowymi i posiada zdolność, włączając w to możliwość użycia siły tam, gdzie to niezbędne, do kierowania nimi. Dla części analityków anarchia oznacza brak ustalonych zasad, wzorców, tendencję, w której aktorzy poruszają się swymi własnymi drogami, nie zważając na wspólne interesy, normy, zasady i procedury. Implikacja taka wydaje się wysoce wątpliwa. Jak określił to jeden z obserwatorów, zwracając uwagę na ośrodek wchodzący w skład wielu porozumień, międzynarodowych umów i organizacji, „system międzynarodowy (mimo braku ogarniającego wszystko reżimu lub też rządu światowego) znajduje się jedynie kilka kroków dalej niż anarchia” (North 1990, s. 136).

Podsumowując, rządzenie i porządek są, jak widać, zjawiskiem interakcyjnym. Jako działania zamierzone i zaprojektowane, by regulować postanowienia, które podtrzymują politykę międzynarodową, rządzenie oczywiście kształtuje naturę panującego globalnego porządku. Nie musiałyby tak być, gdyby wzorce składające się na utrzymanie porządku nie skutkowały rządzeniem. Tym samym porządek jest zarówno warunkiem wstępnym, jak i skutkiem rządu.

Żaden z nich nie pojawia się pierwszy i są one mocno wzajemnie powiązane. Nie może istnieć rządzenie bez porządku, nie może istnieć porządek bez rządzenia (chyba że okresy nieporządku uważane są za formy porządku).

2. Rządzenie, reżimy i instytucje

Niektórzy mogą się zastanawiać, czy ten opis rządzenia różni się czymś od koncepcji międzynarodowych reżimów popularnej w studiach nad polityką międzynarodową (Krasner 1983).

Podobnie jak rządzenie, reżimy postrzegane są jako porozumienia – jako zbiór wewnętrznych lub zewnętrznych zasad, norm, regulacji, które wyróżniają i dają spójność swoim reżimom. Ponieważ funkcjonują one pod nieobecność jakichkolwiek centralnych organów władzy, w efekcie mogą być łatwo uznane za formy rządzenia bez rządu. Czyż nie są one zatem ekwiwalentne w stosunku do tego, co zostało określone tutaj jako rządzenie nieodłączne dla globalnego porządku? Nie, nie są. Różnią się one, mimo podobieństw.

Powszechnie stosowana definicja charakteryzująca reżimy, powyżej przywołana, zawiera frazę, która podsumowuje podstawową różnicę: zasady, normy, regulacje i procedury jakiegokolwiek reżimu są zdefiniowane jako zbiegające się w jednym punkcie „w danym obszarze relacji międzynarodowych” (Krasner 1983, s. 2) czy, czymś, co również zostało nazwane jako „obszar zagadnienia”.

Jednak zgodnie z tym, co przedstawiłem w tej pracy, rządzenie w globalnym porządku nie jest przypisane do jednego obszaru działania. Odnosi się ono do postanowień, które przeważają w obszarze pomiędzy reżimami i, co może ważniejsze, do zasad, norm, regulacji i procedur, odgrywających rolę w sytuacji, gdzie dwa lub większa ilość reżimów zachodzi na siebie, są ze sobą skonfliktowane lub wymagają podjęcia ustaleń, pozwalających na pogodzenie sprzecznych interesów. W przypadku zimnej wojny, na przykład, rządzenie wymagało dostosowania większej liczby priorytetów do systemu kontroli militarnej niż, powiedzmy, do kwestii związanych ze swobodnym przemieszczaniem się ludzi, co przyniosło rezultat w postaci radziecko-amerykańskich negocjacji rozbrojeniowych, które, inaczej niż

w przypadku omawiania kwestii handlowych, nigdy nie zostały przerwane pytaniami dotyczącymi emigracji Żydów z ZSRR.

Rządzenie jako niezbędny składnik globalnego porządku stanowi bardziej rozległą koncepcję. Jak przedstawia to jeden z teoretyków reżimu, „Porządek o charakterze międzynarodowym jest szeroką ramą porozumień kierujących działaniami wszystkich (lub prawie wszystkich) członków międzynarodowej społeczności w wielu specyficznych kwestiach”, podczas gdy „międzynarodowe reżimy, przeciwnie, są bardziej wyspecjalizowanymi porozumieniami, które odnoszą się do dobrze zdefiniowanych działań, zasobów lub obszarów geograficznych, często w ich skład wchodzi jedynie podgrupy działające w ramach międzynarodowej społeczności. Mówimy zatem o międzynarodowych reżimach dotyczących połowów na wieloryby, ochrony niedźwiedzi polarnych, wykorzystania spektrum elektromagnetycznego lub działań człowieka na Antarktyce” (Young 1989, s. 13).

Autor tego sformułowania umiejscawia rządzenie w ramach porządku międzynarodowego jako inną podkategorię międzynarodowych instytucji. Taka dodatkowa conceptualna rama wydaje się jednak bardziej opcjonalna niż niezbędna. Instytucje oznaczają obecność autorytarnych zasad, norm, regulacji i procedur, tym samym stwarzają ryzyko skomplikowania nieformalnego, nieautorytatywnego wymiaru, który jest niezbędny dla funkcjonowania międzynarodowego porządku i reżimów.

3. Porządek analityczny a porządek normatywny

Dynamizm transformacji globalnych ma szczególne znaczenie dla wyjaśnienia różnicy pomiędzy „porządkiem” w ujęciu analitycznym i „porządkiem” w znaczeniu normatywnym. Ponieważ zmiana rodzi niepewność, z im bardziej dynamicznymi procesami zmiany mamy do czynienia, tym większa pojawia się niepewność. Ludzie obawiają się utraty stabilizacji i pogorszenia się warunków ich egzystencji. Dynamika transformacji musi zatem powodować, że uwaga skupia się na pragnieniu pojawienia się porozumień globalnych dotyczących ob-

szaru, w którym zmiany te zachodzą. Oznacza to, że rozważania normatywne będą przybierać na intensywności, w miarę jak pytania dotyczące globalnego porządku – o fundamentalne porozumienia celem radzenia sobie z konfliktami i poruszania się ku wyznaczonym celom – pojawiać się będą na scenie politycznej. Ale, jak widać wyraźnie, istnieje wielka różnica pomiędzy empirycznymi poszukiwaniami takich porozumień i analizowaniem ich potencjalnych konsekwencji z jednej strony, a ocenianiem wad i zalet tych porozumień, z drugiej. Ten empirycznie dostrzeżony porządek domagać się może oceny, a normatywny porządek wymagać właściwego opisu, i oba te intelektualne ćwiczenia mogą zostać zakłócone z powodu braku możliwości dokonania ich precyzyjnej delimitacji. Mimo to wyznaczenie takiej linii jest istotne i analitycy zajmujący się relacjami międzynarodowymi przekraczając ją, muszą zachować czujność. Brak wrażliwości na różnice pomiędzy osądem normatywnym i obserwacją empiryczną stwarza ryzyko zakłócenia solidnej analizy preferowanymi rezultatami lub też pogmatwanie preferowanych rezultatów z empirycznie wadliwymi rekomendacjami. Prawdopodobnie żaden stopień wrażliwości nie wystarczy, by zapobiec pewnemu zamieszaniu w tej kwestii – jako że obserwacja pod pewnymi względami jest zajęciem o charakterze normatywnym – jednak z całą pewnością należy minimalizować te niejasności przez nieustanne monitorowanie naszych tendencji, by pragnienie stanowiło pożywkę dla naszych wniosków, unikać należy też sytuacji, w której analiza empiryczna może być źródłem naszej oceny⁴.

Problem rozróżnienia pomiędzy porządkiem empirycznym i normatywnym można łatwo zilustrować za pomocą pytania, czy globalne postanowienia cechujące się wysokim stopniem nieporządku wolno uważać za formę porządku. Jeśli jako „porządek empiryczny” rozumiemy porozumienia, pozwalające, by sprawy globalne przemieszczały się w czasie, wtedy oczywiście wiele różnych porozumień możemy zakwalifikować jako formy porządku – zapisy historyczne, na przykład lata hegemonii, gdy jeden kraj dominował nad światem polityki, całe lata, w któ-

⁴ Dobry przykład stanowi tutaj World Order Models Project (WOMP).

rych stosunek władzy regulowany był przez różne koalicje, całe dekady rywalizacji pomiędzy dwoma krajami dążącymi do opanowania światowego porządku lub też okresy poliarchii, walki wielu krajów o wpływ na światowy porządek. Jeden z obserwatorów wyszczególnił osiem form porządku, które mogą pojawić się w przyszłości (Bull 1977, s. 248–256).

Bez względu na formę, każdy rodzaj globalnego porządku może zostać umiejscowiony na linii ciągłej, dzielą się one jedynie na te, które opierają się na współpracy i spójności lub na te, których istnienie jest wynikiem konfliktu i nieładu. Kiedy spojrzymy na to w ten sposób, znaczna część dwudziestego wieku, jego gorące i zimne wojny oraz ideologiczna rywalizacja mogą być traktowane jako międzynarodowy porządek, w takim samym stopniu, jak stosunkowo stabilne i spokojne warunki, przeważające w Europie w XIX w. Innymi słowy, można wyobrazić sobie każdy moment historyczny jako międzynarodowy porządek, bez względu na to jak bardzo niepożądany miał on charakter. Jednak wielu analitykom to nie odpowiada. Porządek kojarzy im się z minimalnym poziomem stabilności i spójności, tym samym okresy historii międzynarodowej, które cechowały wojny, konflikty i wiele innych szkodliwych praktyk są postrzegane jako porozumienia pozbawione porządku, jako „chaos” i „entropia” lub cokolwiek innego niż formy porządku. Dla nich porządek ma pozytywne, normatywne konotacje, nawet jeśli przyznają oni, że zbyt duża stabilizacja i spójność mogą wyrażać skostniałość ustaleń i hamować wszelki rozwój.

Rozróżnienie pomiędzy porządkiem empirycznym i normatywnym stanowi również formę manifestu, zawsze, kiedy analiza skupia się na dociekaniach politycznych, na promowaniu bądź też powstrzymywaniu nowych globalnych porozumień. Ci, którzy łączą formy systemowego porządku z celami politycznymi, posługują się wyobrażeniami porządku normatywnego. Mogą oni rekomendować wdrożenie działań opartych jedynie na empirycznie solidnej ocenie, ale ponieważ odwracają się od oceny ku rekomendacji, tym samym opuszczają oni królestwo zasad, porządku, stworzonych czy też wzmocnionych, aby wspierać bądź też osłabiać specjalnie ustanowione wartości. Troska o prawa człowieka na przy-

kład oznacza uwikłanie w problemy porządku normatywnego, w miarę koncentrowania się na sposobach, dzięki którym obowiązujący porządek globalny wpływa na jednostki i na to, w jaki sposób ich wolność słowa, wyznania, prawa do zrzeszania się może zostać ograniczona przez działania i instytucje organizujące ich życie.

4. Warstwy porządku empirycznego

Podczas gdy wymiar normatywny porządku globalnego ma charakter wszechobecnego i nie można go uniknąć, nie da się wyszczególnić i dokonać odrębnej analizy wymiaru empirycznego. Pamiętając o tym, że obserwacje łatwo przeradzają się w ocenę, możemy opisać działania i spodziewać się wyniku bez konieczności aprobowania tego pierwszego i entuzjastycznej czy niechętniej reakcji wobec tego drugiego elementu. Powinno nam być łatwiej powstrzymać się od oceny lub zaniechać jej w ogóle. Tak jak teoretyk normatywny jest zawsze gotów, by scharakteryzować pożądane i niepożądane elementy immanentne dla jakiegoś działania, rezultatu albo instytucji, tak samo teoretyk empiryczny jest zawsze gotów na to, by obserwować to, co dany rezultat, działanie czy instytucja obejmuje co zapowiada, nie bacząc na to, co chciałby, żeby zapowiadała. Wiadomo, że im bardziej normatywne oceny i rekomendacje osadzone są na gruntownej empirycznej ocenie, tym większe prawdopodobieństwo, że będą one wnikliwie i użyteczne. Aby cele polityczne były możliwe do zrealizowania i aby były satysfakcjonujące, muszą one pozostawać w minimalnym kontakcie z okolicznościami empirycznymi, w których podejmowane są wysiłki dla ich osiągnięcia. Zrozumienie wagi tego faktu może umknąć aktorom niezadającym sobie trudu, by dokonać rozróżnienia pomiędzy porządkiem normatywnym i empirycznym, którego szukają i na który chcą mieć wpływ.

Nie oznacza to, że poszukiwanie wymiaru empirycznego globalnego porządku to zadanie łatwe do wykonania. Oddzielenie obszaru empirycznego od normatywnego jest jedynie pierwszym z kilku kroków. Następny krok stanowi równie trudne zadanie nakreślenia porządku empirycznego na kilku poziomach, ogarnięcia tej wielkiej złożoności spraw ludzkich i wyszcze-

gólnienia utrzymujących go warstw porządku. Inaczej niż w przypadku rozważań normatywnych, nie ma tu spójnego zestawu założeń, zgodnie z którymi globalna polityka funkcjonuje z dnia na dzień. To raczej wzorce, konstytuujące ten porządek relacji międzynarodowych i regionalnych z różnym natężeniem i w różnych formach. Każdy wzorzec kształtuje inne i jest przez inne kształtowany, tak, że razem osiągają one organiczną całość – porządek, który z różnym powodzeniem radzi sobie z wyzwaniami, dokonuje zmian i trwa aż do czasu, kiedy jego podstawy przestają odpowiadać potrzebom, możliwościom i praktykom ludzi.

Oznacza to, że w dominujący porządek, bez względu na to, kiedy się pojawia, składa się z obszarów i ze stopnia, w jakim się zmienia, a także z konfiguracji strukturalnych, zróżnicowanych bardziej niż w przypadku jakiegokolwiek porządku międzynarodowego. Porządek globalny, do którego również odnosimy się jako „światowa polityka”, jest określany jako obejmujący wszystko, każdy region, kraj, relacje międzynarodowe, ruch społeczny, a także prywatne organizacje angażujące się w działania międzynarodowe. Cele i zakres tych działań mogą być ograniczone do konkretnych kwestii bądź regionalnych zagadnień – wiemy zatem, że bardzo niewiele działań podejmowanych na forum światowym ma implikacje o zasięgu globalnym – ale jako takie są one ciągle częścią dominującego światowego porządku. To oznacza, że działania na różnych obszarach mogą być zupełnie niepowiązane ze sobą, a ich reperkusje mogą nie wykraczać poza konkretne obszary czy relacje, na które oddziałują. Jednak stanowią one wyraz dominującego porządku w tym sensie, że ich zawężone oddziaływanie stanowi jeden z elementów światowej polityki, dzięki którym przemieszcza się ona od jednego momentu w historii do następnego.

Mówiąc inaczej, centralnym punktem charakterystyki przeważającego porządku jest stopień łączności lub jej braku pomiędzy aktorami systemu, cechującego się różnorodnością porozumień. We wcześniejszych epokach na przykład, stan transportu i komunikacji nie pozwalał na połączenie odizolowanych części systemu globalnego w jedną całość, co skutkowało wysoce zdecentralizowanymi porozumieniami, które umożliwiały poruszanie się na osi czasu. Ów-

czesna Europa odgrywała wtedy dominującą rolę, jednak ta dominacja nie osiągnęła charakteru globalnego aż do połowy XIX wieku⁵. Jednak, to, co wydarzyło się w innych częściach świata przed otwarciem się Dalekiego Wschodu na Zachód w połowie XVIII w., stanowiło z całą pewnością część globalnego porządku, nawet jeżeli uwaga polityków i historyków skupiała się głównie na Europie. W miarę jak technologia zmniejszała geograficzny i społeczny dystans, można powiedzieć, że dominujący porządek stawał się coraz bardziej scentralizowany, reperkusje pojawiające się na jednym krańcu świata dawały się odczuć w innych odległych jego częściach. Obecnie, przy zaawansowanych technologiach transportowych i komunikacyjnych, problemach krajów Trzeciego Świata, o których mówi się dzisiaj mniej niż kiedykolwiek, i przy globalizacji narodowych gospodarek głębszej niż kiedykolwiek, dominujący porządek wymaga być może połączeń (*connectedness*) lepszych niż dotychczas (nawet jeśli ciągle pewne porozumienia podtrzymujące ten porządek umożliwiają niepołączone ze sobą działania, określone co do zakresu i skali oddziaływania). Dlatego, na przykład, obecny porządek obejmuje zarówno porządek islamski, jak i zachodni, dwa składniki funkcjonujące obok siebie na niełatwym, odległym i wypełnionym napięciami obszarze, który równie często charakteryzują odizolowane, niespójne działania jak i skoordynowane wysiłki zmierzające do ułożenia relacji.

Mówiąc w skrócie, porządek globalny rozumie się tutaj jako pojedynczy zestaw porozumień, nawet jeśli nie łączą się one zwykle w jeden spójny zbiór wzorców. Organiczna całość, obejmująca obecny i przyszły porządek globalny, jest organiczna jedynie w tym sensie, że jej zróżnicowani aktorzy roszczą sobie prawo do tych samych zasobów i muszą radzić sobie z tymi samymi warunkami środowiskowymi.

Wiele wzorców podtrzymujących porządek globalny możemy uznać za znajdujące się w fazie rozwoju i wyszczególnić jego trzy podstawowe stopnie: (1) poziom idei lub intersubiektywności, czyli to, co ludzie słabo wyczuwają, wyraźnie wyczuwają lub rozumieją w inny spo-

⁵ Odnośnie do roli Europy w porządku światowym wcześniejszych epok zob. McNeil (1963).

sób, tu znajdują się porozumienia, dzięki którym są przez nich zawierane celem rozwiązania stojących przed nimi problemów; (2) poziom behawioralny lub obiektywny, czyli to, co ludzie rutynowo, regularnie robią, często nieświadomie, by utrzymać zobowiązania globalnego porządku; i (3) poziom zbiorowy, polityczny, gdzie pojawia się rządzenie i instytucje zorientowane na zasady i reżimy, wprowadzające w życie procedury nieodzowne dla modelu intencjonalnego i behawioralnego.

Pierwszy dotyczy mentalności, systemu wierzeń, wspólnych wartości i innych kwestii związanych z nastawieniem i percepcją, przez które wydarzenia świata polityki przechodzą, nim wywołają reakcje lub jej brak. Jako taki poziom ideowy najczęściej manifestuje się w powracających tematach przemówień, wydawanych książkach i innych produktach medialnych. Za ich pomocą, ci, którzy uczestniczą w stosunkach międzynarodowych, wyrażają swoje poglądy na temat tego, jak świat jest porządkowany. Poza okresami transformacji, kiedy nie wiadomo, w jakim kierunku będą się rozwijać struktury, powracające zagadnienia dotyczące porządku na poziomie ideowym są szeroko poruszane zarówno przez ich zwolenników, jak i przeciwników, co prowadzi do powstania intersubiektywnego konsensusu, obejmującego wszystkich, których dotyczy w tych samych ramach, składających się na porządek globalny. Z tej perspektywy zimna wojna nie była niczym innym niż zestawem ogólnie przyjętych przypuszczeń, jakoby USA i ZSRR były uwikłane w nacechowane wrogością i rywalizacją zmagania ideologiczne i dążyły do zdobycia większej władzy i poszerzenia obszaru wpływów.

Drugi poziom działania, który wchodzi do porządku globalnego składa się nie z tego, co aktorzy myślą lub przeczuwają, ale z tego, co robią w sposób regularny i ustalony by dać wyraz swojemu ideowemu rozumowaniu. Grożą, negocjują, zbroją się, rezygnują lub angażują się w całą gamę powtarzających się zachowań, które są istotne dla kształtowania i wzmacniania obowiązujących koncepcji leżących u podstaw globalnego porządku⁶.

Na przykład w szczytowym momencie zimnej wojny powtarzające się żądania supermocarstw, by ich sprzymierzeńcy wspierali ich politykę, stały się nieodłączną częścią istniejącego porządku (pojawiające się stopniowo znaki oporu przeciwko takiemu postępowaniu stanowiły sygnał, że system chyli się ku upadkowi).

Trzeci poziom działalności dotyczy bardziej formalnego i zorganizowanego wymiaru obowiązującego porządku. Instytucje i reżimy modelujące różnorodnych aktorów w systemie – takie jak Bretton Woods, Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) i ONZ – jako środki dla osiągnięcia swoich ideowych i behawioralnych inklinacji, stanowią oczywiście elementy składowe kształtujące porozumienia, dzięki którym globalna polityka porusza się naprzód.

Powinniśmy zaznaczyć, że jeśli jakiś stopień uporządkowania cechować będzie sprawy globalne w danym momencie historii, będzie to produkt działalności tych trzech poziomów. Widać to wyraźnie, jeżeli przeanalizujemy dzieje Europy od upadku Napoleona do wybuchu I wojny światowej i być może nawet bardziej jest to widoczne w okresie zimnej wojny: bez urzędników i opinii publicznej na Wschodzie i Zachodzie, intersubiektywnie dzielącej obszar, w ramach którego zamknięte były obie strony pogrążone w agresywnej rywalizacji. Rywalizacja ta nie mogłaby się utrzymać, gdyby nie NATO, Układ Warszawski i wiele innych instytucjonalnych porozumień, dających wyraz i wyznaczających kierunek ideowych porozumień i rutynowych zachowań ludzi po dwóch stronach żelaznej kurtyny (samej w sobie stanowiącej symbol granic powstałych w wyniku obowiązującego porządku). Kiedy obszar i wzorce zaczęły pękać na wszystkich trzech poziomach, zimna wojna szybko dobiegła końca, wraz z rozwojem dokonującym się na każdym poziomie, który jednocześnie wymuszał zmiany na dwóch pozostałych. Przyspieszyło to jedynie koniec tego okresu i rozpoczęło okres przejścia w nową erę po zimnej wojnie. Zwróćmy znowu uwagę, że działania na wszystkich trzech poziomach były niezbędnymi składnikami transformacji. Bez narastającej świadomości mieszkańców Europy Wschodniej i ich sprzeciwu wobec dominacji Sowietów nie nastąpiłby koniec zimnej wojny. Nie nastąpiłby również bez nowych wzorców zachowania, zgodnie z którymi ludzie

⁶ Na przykład The World Event/Interaction Category System (WEIS).

domagali się zmiany, zbierając się na placach miast i pod murem berlińskim (stanowiącym symbol schyłku okresu zimnej wojny). Nadejście ery po zimnej wojnie nie mogło mieć miejsca bez inicjatyw proceduralnych pochodzących od głównych sił i ich koalicjantów, co doprowadziło do zastąpienia surowych ram agresywnej rywalizacji mniej formalnym poszukiwaniem nowych relacji władzy.

Analitykom, którzy mają okazję zajrzeć głęboko w źródła globalnego porządku, ta trójwymiarowa formacja może wydawać się niekompletna. Mogą oni twierdzić, że nie wprowadza rozróżnienia pomiędzy źródłem i praktyką porządku empirycznego i dodać, że nie wyszczególnia ona również, czy porządek globalny stanowi uregulowaną działalność światowej polityki, czy jest skutkiem tych działań. Mogą oni zapytać, które wzorce ustanowiły globalny porządek przypadający na okres zimnej wojny. Czy był to wyścig zbrojeń, polityka zaniechania, sieć kontrwywiadu, rywalizacja o wpływ w Trzecim Świecie, czy retoryka przeciwstawnych ideologii? Czy był to może skutek tych działań – kubańskiego kryzysu raketowego, impasu spotkań na szczycie, zamkniętych granic, zakazu transferów technologii, nieufności opinii publicznej itd.? Czy była to głęboka podejrzliwość i wrogość, które doprowadziły zwykłych ludzi i elity do podjęcia działań?

Ponieważ różnorodne źródła o charakterze ideowym, wzory behawioralne i instytucje polityczne każdego globalnego porządku nawzajem się przenikają – każde z nich stanowi źródło, działanie i wynik odnoszący się do dwóch pozostałych – nie jest konieczne udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytania. Wystarczy, że zaznaczymy, iż każdy wymiar stanowi niezbędny, ale niewystarczający czynnik dominującego porządku. Tylko naukowcy zajmujący się badaniem okresów jego powstania i upadku na przestrzeni czasu muszą wyszczególniać czasowe sekwencje tych uwarunkowań. Osobom o analitycznym, bardziej narracyjnym nastawieniu wystarczy skupienie się na interakcyjnej naturze ideowej, instytucjonalnej i behawioralnej dynamiki i potraktowanie ich tymczasowej pierwszorzędności jako problemu, na który nie ma jednoznacznej odpowiedzi.

To unikanie konkretnych sekwencji przyczynowych nie powinno być jednak interpretowane

jako minimalizowanie znaczenia wielokierunkowych interakcji pomiędzy trzema zbiorami procesów dynamicznych. Nie można podawać w wątpliwość na przykład stopnia, w jakim inercja i koszty transakcji utrzymują porządek długo po tym, jak warunki materialne zmieniają się i wywierają nacisk na transformacje ideowe, behawioralne i instytucjonalne. Jednak w momencie kiedy dynamika zmian będzie stanowić wyzwanie dla podstaw ideowych przeważającego porządku, co nastąpi na skutek zmieniającego się nastawienia i orientacji, wtedy wymiar instytucjonalny i behawioralny tego porządku zostanie z całą pewnością osłabiony i w końcu legnie w gruzach. Inaczej natomiast stanie się, jeśli behawioralne i instytucjonalne podstawy nowego porządku będą dążyć do zmiany, mimo bierności wynikającej ze starych przyzwyczajęń obszar ideowy znajdzie się również pod znaczną presją, by dostosować się do dwóch pozostałych. Mówiąc w skrócie, światowa polityka, nie mniej niż jakikolwiek inny obszar ludzkich działań, nacechowana jest silną tendencją, by dopasowywać przekonania do sposobu zachowania i odwrotnie, byłoby zatem błędem przyrównywać perspektywę interakcji do braku potężnej dynamiki przyczynowej. Dzieje się tak dlatego, że wielokierunkowość swobodnych przepływów może być tak duża, że perspektywa interakcji wydaje się tu właściwsza niż usiłowanie zlokalizowania ich w krótkotrwałych sekwencjach.

Raz jeszcze zimna wojna może stanowić tu ilustrację. Dokonując analizy zdarzeń, możemy wyraźnie dostrzec, jak wzorzec postępowania w ramach, powiedzmy, wyścigu zbrojeń ułatwił zinstytucjonalizowane praktyki sprzymierzonych systemów i spotkań na szczycie, i jak te instytucjonalne porozumienia wywierały presję na intersubiektywne porozumienia ideowe. Dostrzec można, jak wspólna mentalność przejawiała się w tych porozumieniach i stymulowała zinstytucjonalizowane wysiłki na rzecz kontroli wyścigu zbrojeń, następnie wzmacniając systemy myślowe, co z kolei odróżniało zimną wojnę od okresu ją poprzedzającego i tego, który nastąpił po jej zakończeniu jako forma globalnego porządku.

Z punktu widzenia interakcji porządek globalny jest niepodzielny. Stanowi zarówno koncepcję, jak i praktykę, bodziec, jak i rezultat, założenie, jak i instytucję. Cokolwiek składa się na

przewidziane i uregulowane sposoby dokonywania się zmian – potyczki doradców, negocjacje sprzymierzeńców, pojawianie się problemów, zanikanie kontrowersji – składa się na część porządku, który dominuje w świecie polityki w czasie dającego się wyróżnić okresu historii. To właśnie porządek czyni ten okres rozpoznawalnym.

Zestaw procesów dynamicznych postrzegany jako interakcyjny służyć może jako punkt wyjścia dla analityków zainteresowanych oceną jego żywotności. Ktoś może być szczególnie zainteresowany gruntem ideowym, na którym rozkwita dany porządek, ale nie potrwa to długo i szybko osoba taka poszukiwać będzie przykładów podstawowych idei i instytucji, kształtujących ten porządek. Aby mieć pewność, analitycy nie ograniczają się do specjalizacji w tym czy innym wymiarze, postępując w ten sposób, nie byłiby w stanie dostrzec znaczenia innych wymiarów.

Analiza ideowych, behawioralnych i instytucjonalnych wymiarów globalnego porządku, postrzeganego jako proces interakcji, może umożliwić określenie sekwencji przyczynowych, co wywołuje problem metodologiczny. Warto go skomentować. Stanowi on wyzwanie dla ram tworzenia hipotez systematycznie łączących niezależne i zależne zmienne. Ta naukowa procedura odwraca uwagę od interakcyjnej dynamiki globalnego porządku przez założenie, że pewne zjawiska (niezależnie zmienne) następują wcześniej w czasie niż te, na które systematycznie one wpływają (zależne zmienne). Podczas gdy może tak się dziać w horyzoncie krótkoterminowym, to założenie to nie sprawdza się w dłuższej perspektywie, obejmującej interakcyjną naturę zmiennych, jako systematyczny bodziec dla zmian w ramach pierwotnie niezależnych zmiennych. Innymi słowy, czynniki dynamiczne każdego globalnego porządku stanowią w rezultacie zmienne o charakterze zależnym i niezależnym w niekończącym się procesie, w którym utrzymują się wzorce tworzące ten porządek.

Możliwe są trzy rozwiązania tego problemu. Pierwsze polega na analizie ograniczonej do krótkoterminowych hipotez, skupiających się bardziej na liniowych niż interakcyjnych relacjach. Analitycy mogą na przykład tworzyć hipotezy co do wpływu pewnych ideowych założeń na konkretne wzorce behawioralne, ujmując w późniejszych hipotezach pytanie o to, jak

wzorce te z kolei reagują i wpływają na ideowe założenia. Drugim rozwiązaniem jest empiryczne skoncentrowanie się na sytuacjach krytycznych, lub też szczególnie złożonych przypadkach, jako środkach do rozwinięcia teoretycznej perspektywy. Jeżeli założenia teoretyczne przetrwają test tych złożonych przypadków – skomplikowanych okoliczności, które obejmują tak wiele zmiennych, że może wydawać się, iż przetestowanie ich jest niemożliwe – przyjęcie wniosku, że inne, bardziej przejrzyste przypadki będą również mogły być wyjaśnione, okazuje się zasadne.

Trzecim rozwiązaniem problemów metodologicznych związanych z badaniem globalnego porządku, tym, które szczególnie dobrze może sprawdzić się w długookresowych analizach, jest wystrzeżenie się procedury naukowej polegającej na wyznaczeniu niezależnych i zależnych zmiennych i zastąpieniu jej metodą pozwalającą na utrzymanie wrażliwości względem interaktywnej złożoności porządku społecznego za pomocą nieustannego oceniania, jak zmiana w jednym obszarze może wpłynąć na pozostałe dwa. Te zaś z kolei mogą zadziałać jako bodziec dla wzmocnienia lub dalszej zmiany w pierwotnym obszarze. Przyznać należy, że procedura ta jest nieco niezgrabna i podatna na błędy (ponieważ opiera się na założeniu o wielorakiej przyczynowości, może to prowadzić do niepohamowanych, pochopnych i prawdopodobnie błędnych wniosków). Alternatywa polega jednak na unikaniu pytań o przyczynę czy ograniczanie się do krótkich sekwencji, co wydaje się z całą pewnością jeszcze bardziej niewłaściwe, jeżeli celem naszych dociekań jest poznanie natury globalnego porządku.

5. Porządek i zmiana

Jeżeli ideowe, behawioralne i instytucjonalne wzorce interaktywnie podtrzymują ustalony porządek globalny, to co sprawia, że się zmieniają? Nie wystarczy powiedzieć, że zmiany zachodzące w tych wzorach są przyczyną zmiany porządku. Taka odpowiedź nie tylko jest tautologiczna i oczywista, lecz także lekceważy kluczowe pytanie – co leży u podstaw tych zmian w zakresie ideowej, behawioralnej i instytucjonalnej dynamiki? Jeżeli już porządek zostanie ustalony,

dynamika ta działa jako źródło, w tym sensie, że w sposób interaktywny czerpie i daje, w taki sposób, by utrzymać porządek, lub też doprowadzić do jego upadku i powstania nowego porządku.

Pytania o połączenie pomiędzy zmianą i porządkiem nie kończą się na zidentyfikowaniu głębszych źródeł, które leżą u podstaw tych wzorców. Nasuwa się chęć zadania innego pytania, czy ich zmiana odzwierciedla upadek, czy też rekonstrukcję starego porządku? Czy zachodzące transformacje są tak głębokie, że prowadzą do powstania nowego porządku, czy mają one ograniczony zasięg, co powoduje, że niektóre wymiary starszego porządku nie ulegają zmianie? Czy pojawienie się nowego globalnego porządku składa się na systemową zmianę lub zmianę wewnątrz systemu? Czy istnieje różnica pomiędzy zmianami we wzorcach behawioralnych aktorów i dystrybucją władzy między nimi? Czy prawdopodobne jest, że między zmianami zachodzącymi w różnych wymiarach istnieją znaczne opóźnienia? Czy okresy intensywnych i wszechogarniających konfliktów mogą utrzymywać się przez dłuższy okres czasu, czy podstawy porządku skazane są na upadek, jeśli konflikt staje się zbyt intensywny? Czy porządek jest zjawiskiem cyklicznym, w którym okresy konfliktu i chaosu stanowią jedynie momenty przejścia i wkrótce po ich wygaśnięciu pojawiają się nowe, bardziej uporządkowane porozumienia? Czy nowy porządek globalny może być tworzony przez wolę i wizję polityczną, czy jest on rezultatem dynamicznych technologii, zmieniających się warunków ekonomicznych i zmiennej perspektywy psychologicznej, które leżą poza ludzką kontrolą?

Na te pytania, nie znajdziemy oczywiście ostatecznych odpowiedzi. Dużo zależy od tego, jaką przyjmujemy koncepcję porządku i zmiany (Gilpin 1981).

Im bardziej szczegółowo ujmuje się naturę globalnego porządku w kategoriach obejmujących fenomen ideowy, behawioralny i instytucjonalny, tym większe prawdopodobieństwo, że nakreślenie porządku, który dobiegł końca, i pojawienie się nowego zostanie ograniczone do tych rzadkich okoliczności, kiedy to dynamika transformacji rozumiana jest raczej jako załączek upadku niż ograniczonej rekonstrukcji. Postrzega się ją jako zmiany systemowe, a nie

zmiany wewnątrz systemu; jako pojawiającą się w długich okresach, a nie jako zmiany zachodzące w krótkich okresach; jako zbyt złożoną, by stanowić wyraz politycznej woli jednej generacji. Mimo że porządek i zmianę można zdefiniować, każde przejście od starego do nowego porządku może wynikać z innej kombinacji ideowych, behawioralnych i instytucjonalnych czynników dynamicznych i z innej kombinacji warunków technologicznych, socjoekonomicznych i psychologicznych leżących u ich podstaw. Każdy porządek globalny kwitnie bądź upada w specyficznym kontekście historycznym, który nie może być ignorowany. Nawet tworząc najbardziej rozwiniętą definicję porządku, musimy brać to pod uwagę.

Jednym ze sposobów sformułowania wstępnych poglądów jest omówienie ich w kontekście rozwijającej się sceny międzynarodowej. Pomóc nam w tym może próba udzielenia odpowiedzi na następujące pytanie: dlaczego porządek czasu zimnej wojny dobiegł końca? Agresywna rywalizacja ideologiczna leżąca u jego podstaw okazała się jedynie mentalną wizją, a nie obiektywną rzeczywistością i, jako taka upadła ona tak szybko jak mur berliński; ale dlaczego ten upadek dokonał się w 1989 r, a nie w 1979, 1969 lub 1959? Albo dlaczego zimna wojna nie trwała aż do 1999 r. czy do następnego stulecia? Stawiając to pytanie w inny sposób, załóżmy, że wydarzenia roku 1989 były jedynie finałowym, najbardziej dramatycznym etapem w dłuższym procesie systemowego upadku. Kiedy zatem zaczął się koniec zimnej wojny? Wraz z nadejściem „Solidarności” w Polsce? Wraz z wyborem Reagana? Wraz ze śmiercią Breżniewa? Wraz z masową produkcją magnetowidów i umieszczeniem satelitów telewizyjnych na orbicie?

Ujęcie problemu relacji pomiędzy porządkiem i zmianą w tych kategoriach wymaga zwrócenia uwagi na podstawowe znaczenie warunków materialnych jako zewnętrznych źródeł trwania i upadku globalnego porządku. Jak zostało to już przedstawione w innym miejscu, istnieje wielka różnorodność warunków materialnych, które mogą kształtować zasady pozwalające na rządzenie bez rządu i utrzymywanie porządku. Zatem zmiana warunków materialnych doprowadzić może do upadku lub przynajmniej do rekonstrukcji panującego porządku. Jeżeli na przykład

porządek jest osadzony w poszerzających się rozbieżnościach ekonomicznych pomiędzy jego aktorami, naciski na zmianę i ustalenie nowego porządku mogą być bardzo rozległe i występować w długim horyzoncie czasu z jednakową intensywnością. Podobnie sytuacja będzie wyglądać, kiedy dystrybucja zasobów pośród kluczowych aktorów ulegnie zmianie z jakiegoś powodu, zajdą wtedy prawdopodobnie stosowne zmiany w hierarchii obowiązujących porozumień, tak aby pozostały one zgodne z materialnymi podstawami porządku. W dużym stopniu to właśnie stało się u schyłku zimnej wojny. Podczas gdy nadejście ery Reagana i Gorbaczowa bez wątplenia przyczyniło się do końca tego porządku, prawdopodobnie kwestię bardziej fundamentalną stanowiło tu bankructwo radzieckiej gospodarki i powszechna świadomość, że założenia systemu komunistycznego były całkowicie błędne. Wydarzenia skumulowały się w roku 1989, a nie we wcześniejszym okresie, ponieważ tak długo trwało rozejście się zasad ideologicznych i poziomu życia. Dłużej nie można już było temu zaprzeczać. Innymi słowy, jedna z głównych zmian dotyczyła warunków materialnych, na których jedna ze stron rywalizacji opierała swoją siłę. Protesty polskich robotników i ucieczka Niemców z NRD na Zachód stanowiły po części odpowiedź na utrzymujące się naciski polityczne. Nie mniejszą rolę odegrały tu jednak narastające niezadowolenie z sytuacji materialnej i słabnąca nadzieja na jej poprawę.

Kolejna kwestia warunków materialnych, która się zmieniła, naruszając podstawy ideowe, behawioralne i instytucjonalne zimnej wojny, dotyczyła kompetencji analitycznych jednostek znajdujących się w przeciwnych obozach ideologicznych. Mając do dyspozycji urządzenia mogące służyć edukacji, takie jak magnetowidy, telewizję satelitarną, komputery i wiele innych produktów rewolucji mikroelektronicznej, obywatele w każdym z krajów stawali się coraz bardziej biegli w nakreślaniu scenariuszy rozwoju sytuacji o charakterze makroekonomicznym, społecznym, politycznym, w której funkcjonowali. Tym samym stali się oni bardziej świadomi tego, jak, kiedy i gdzie mogli dawać wyraz poglądom, odzwierciedlającym ich interesy (Rosenau 1990).

Nie był to więc zbieg okoliczności, że porządek zimnej wojny dobiegł końca na placach Europy

Wschodniej i ZSRR. Ten porządek został w dużej mierze stworzony na podstawie przekonania, że masy zaakceptowały konieczność agresywnej rywalizacji między mocarstwami, że będą się one ulegle poddawać się presji wynikającej z takiego porządku. Ponadto założono, że przynajmniej nie będą one podważać zasadności istnienia instytucji militarnych, ekonomicznych i politycznych napędzających zimną wojnę.

Zwiększona zdolność dostrzegania coraz większych niedogodności tych porozumień w świecie coraz bardziej niezależnym doprowadziła do zmiany jednego z podstawowych warunków – poziomu zdolności ludzkich, będącego podstawą porządku po zimnej wojnie.

Kolejnym istotnym zewnętrznym czynnikiem, który zmienił się wystarczająco, by przyspieszyć upadek porządku zimnej wojny, było pojawienie się nowego obszaru spraw publicznych. Istniejące porozumienia nie potrafiły sobie z nim poradzić. Jak zauważyliśmy wcześniej, dynamika procesów wynikająca z kwestii zanieczyszczenia środowiska, kryzysu walutowego, ataków terrorystycznych, AIDS i handlu narkotykami stanowiła wyzwanie o charakterze zdecydowanie wykraczającym poza granice rywalizacji pomiędzy supermocarstwami. Rozwiązywanie tych problemów wymagało wspólnych działań, a nie walki przy jednoczesnym zwróceniu uwagi na potrzebę tworzenia nowych behawioralnych, instytucjonalnych i ideowych wzorców. Kiedy popatrzymy w ten sposób, awaria elektrowni atomowej w Czarnobylu w 1986 r. staje się symbolem początku przedostatniego etapu upadku zimnej wojny.

6. Zmiana systemu a zmiana wewnątrz systemu

Opisawszy porządek globalny jako zrutyinizowane porozumienia, za pomocą których rozwiązywane są kwestie światowe, zasugerowaliśmy sposób, w jaki porządek zostaje doprowadzony do upadku i powstaje na nowo, pozostaje jednak pytanie, czy pojawiający się porządek opiera się na nowych systemowych fundamentach czy stanowi rekonstrukcję poprzedniego systemu. W jaki sposób traktować powinniśmy ten nowy pojawiający się porządek, jako w całości stworzony od nowa czy jako zrekonstruowaną wer-

sję jego poprzednika? Przedstawiając to bardziej szczegółowo, czy powinniśmy traktować upadek zimnej wojny jako zmianę w kierunku nowego porządku, czy jako jedynie zmianę wewnątrz tego starego?

Wiele zależy tu, oczywiście, od tego, na jakich aspektach globalnego porządku się skupimy. Jeżeli potraktujemy je ogólnie, kładąc nacisk na niezmienną kompetencję i dominację państw i ich anarchicznego systemu, który harmonizuje ich suwerenność i równość, wtedy koniec zimnej wojny i zastąpienie rywalizacji supermocarstw bardziej rozproszoną, mniej militarną rywalizacją pomiędzy wieloma państwami mogą być postrzegane jako jedynie nowa forma istniejącego porządku. Zmienione relacje, hierarchia i nowe wzorce interakcji, ale ciągle ten sam stary system państwowy, z tymi samymi ustaleniami dla prowadzenia i utrzymywania swoich spraw. Zmiany, które zaszły po okresie zimnej wojny, są z całą pewnością bardzo rozległe i głębokie, a ich konsekwencje będą odczuwalne jeszcze przez wiele dekad, ale w tym rozumieniu stanowią one jedynie zmiany o charakterze wewnątrzsystemowym.

Z drugiej strony, jeśli nacisk zostanie położony na malejące kompetencje państw, globalizację gospodarki, zmiany społeczne i powstawianie religijnych, etnicznych, językowych, politycznych podgrup, pojawienie się kwestii międzynarodowych przyczyniających się do powstawiania międzynarodowych autorytetów i lepszego zrozumienia kwestii obywatelskich, wtedy koniec zimnej wojny i wynikające z tego ustalenia dla utrzymania życia w skali globalnej, mogą być odbierane jako podstawa do stworzenia zupełnie nowego porządku. Państwa pozostają ciągle aktywne i ważne, to pewne, ale ich udział w procesie światowej polityki ma inny, mniej dominujący charakter i tym samym prowadzi do zrozumienia faktu, że oto dokonana się fundamentalna zmiana systemu (Rosenau 1990).

Czy istnieją jednoznaczne dowody wskazujące na słuszność jednej z tych teorii i odrzucenie drugiej? Nie, jeszcze nie. Wydaje się, że kwestia ta pozostaje ciągle otwarta. Następstwa upadku imperium sowieckiego prawdopodobnie destabilizują wiele z obecnych globalnych porozumień, co uniemożliwia uzasadnienie jednej lub drugiej perspektywy. Możemy zatem powtórzyć,

że wiele zależy od tego, jak zostaną zdefiniowane podstawowe koncepcje, co zapewne pozwoli na przeprowadzenie innych umożliwiających odmienne interpretacje, ponieważ będą one kłaść mniejszy lub większy nacisk na kompetencje państw w okresie po zimnej wojnie, znaczenie kwestii międzynarodowych, siłę dynamiki podgrup w społeczeństwie i zmieniające się zdolności oddziaływania obywateli na państwo.

Dane dotyczące zakresu transformacji, którymi zajmuje się obecnie świat polityki, nie są oczywiste. Widać jedynie główną cechę tego procesu – gdy globalny porządek doświadcza wewnętrznych lub systemowych zmian, mają one tak fundamentalny charakter, że nie mogą dokonywać się w szybkim tempie.

Ostatnie przemiany dokonujące się w starym porządku mogą zająć tyle czasu, ile zajął upadek muru berlińskiego i rozpad reżimów Europy Wschodniej. Procesy, w których nowe ustalenia wchodzi w życie, są bardziej niepewne i zawiłane. Dlaczego? Ponieważ w dużym stopniu ideowe, behawioralne i instytucjonalne podstawy starego porządku tkwią głęboko w nawykach – w utartych, powtarzających się sposobach reagowania na wydarzenia – a nawyki z trudnością dają się wykorzystać. Mogą rozpaść się łatwo, jeżeli przeciwstawi im się czynniki, które wskazywać będą bez wątpliwości na ich zupełną bezużyteczność, ale tworzenie nowych zwyczajów i postaw właściwych dla nowych, nieznanych okoliczności stanowi zupełnie inną kwestię.

Uzyskanie pewności co do słuszności zmian wymaga czasu, ponieważ konieczne jest oddzielenie szans od niebezpieczeństw, wykształcenie nowego repertuaru zachowań i, oczywiście, konieczne są wielokrotne powtórzenia tych zachowań, tak aby stały się one wzorcami.

Jeżeli to nastąpi, jeśli obowiązujący porządek świata polityki będzie „wynalazkiem człowieka”, i jeśli jego intersubiektywne podstawy będą już dzisiaj miały globalny zasięg, wtedy tempo, w jakim będzie się on rodzić, musi być powolne. Porozumienie, które utrzymywało równowagę sił w Europie, od upadku Napoleona do wybuchu I wojny, było dziełem zaledwie kilku osób. Obecne „wynalazki” obejmują swym zasięgiem miliony ludzi. Proces przyzwyczajania się do nowych struktur i zasad może przebiegać w różnym tempie w różnych częściach świata.

ta. Formowanie się zwyczajów i zgodności w ramach nowego porządku zająć może wiele dekad, nim osiągnie on pełną dojrzałość.

Bibliografia

Bull H. (1977). *The Anarchical Society*, s. 248–256. New York: Columbia University Press.

Finkelstein L.S. (1991). *What is International Governance?* Referat wygłoszony podczas Annual Meeting of the International Studies Association, Vancouver, 21 marca.

Kothari R. (1987). „On Human Governance”, *Alternatives*, nr 12(8).

Gilpin R. (1981). *War and Change In World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Krasner S.D. (1983). *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

McNeil W.H. (1963). *The Rise of the West: A History of the Human Community*. Chicago: University of Chicago Press.

North R.C. (1990). *War, Peace, Survival: Global Politics and Conceptual Synthesis*. Boulder, CO: Westview Press.

Rosenau J.N. (1987). *Governance without Government: Systems of Rule In World Politics*. Los Angeles, CA: Institute for Transnational Studies.

Rosenau J.N. (1990). *Turbulence In World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Young O.R. (1989). *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Governance, Order, and Change in World Politics

The article deals with the issue of governance and related systemic limitations, as viewed from the perspective of international relations. In the context of evolving international relations and the increasing interdependence of social systems and subsystems, the author poses a fundamental question as to whether there might be governance without a government – a phenomenon accounted for by invoking interactions along – as well as between – dimensions of an ideological, behavioural and institutional nature.

Key words: governance without (a) government, order, change, regimes, institutions, system.

Wywiad z Prezydentem Wrocławia Rafałem Dutkiewiczem

Marek Benio: Panie prezydencie, ponieważ jest pan entuzjastą samorządu lokalnego i samorządności, zacznijmy od pytania: co panu utrudnia pracę? Jakie są najważniejsze przeszkody spośród tych, które napotyka pan w zarządzaniu miastem? Ponieważ pytanie jest ogólne, proszę podzielić te przeszkody na polityczne, finansowe i natury społecznej.

Rafał Dutkiewicz: Zacznę od tego, że oczywiście jestem zwolennikiem samorządności, ale znacznie bardziej podoba mi się angielski termin *local government*. Uważam, że lepiej oddaje istotę rzeczy niż „samorządność”. Co więcej, „samorządność” jest mylnie używanym terminem; w gruncie rzeczy chodzi o lokalne zarządzanie, a nie o samozarządzanie. System nie polega na tym, że obywatele sami zarządzają, tylko wyłaniają w drodze wyborów swoich przedstawicieli lokalnych. Ale to jest uwaga na marginesie. Jestem zwolennikiem samorządności, ponieważ wierzę w systemy zdecentralizowane. Tak dużymi organizmami jak państwo polskie nie da się zarządzać w sposób scentralizowany. Chcąc zarządzać w sposób zdecentralizowany, trzeba się podzielić kompetencjami.

M.B.: Czy miasto nie jest również ogromnym organizmem, którego zarządzanie także wymagałoby decentralizacji? Gdyby wysilić się na karłomne porównanie zarządzania miastem do zarządzania wielką firmą, to nie ma tak dużej firmy działającej na tak niewielkim terenie jak miasto.

R.D.: Porównania z firmami są zawsze trudne, ale w jakimś sensie można je porównywać. Nadal poruszamy kwestie marginalne, ale mnie się wydaje, że w sensie zarządczym w Polsce dobrze ustrojowo uporządkowano sprawę, powierając dość duży zakres władzy wykonawczej bezpośrednio wyłanianym wójtom, burmistrzom i prezydentom. To rozwiązanie przynajmniej w części odciąża tych zarządców od napięć o charakterze czysto politycznym. A jak wiadomo, takie napięcia potrafią być silnym hamulcem. Gdyby szukać analogii z korporacjami,

to oczywiście wszędzie obowiązuje zasada, że nie da się zarządzać zbyt wieloma sprawami. Osób, na które deleguje się zadania, nie powinno być więcej niż siedem, jak najczęściej podają podręczniki do teorii zarządzania. Czy w korporacji, czy w zarządzaniu miastem musi tu być podobnie. W mieście oczywiście jest znacznie większy nacisk na kontakt z osobą wyłonioną w wyborach powszechnych na stanowisko wójta, burmistrza, prezydenta. Trudno zatem obronić model kontaktowania się wyłącznie z „siódmką”. Równocześnie miasto to organizm społeczny i w związku z tym poddawane jest innego rodzaju ocenom. System ocen w przedsiębiorstwie jest prostszy; mówimy o wynikach mierzalnych bądź to pieniędzmi, bądź wydajnością pracy. W takim tworze jak miasto inaczej się kształtują kryteria ocen.

Wróć jednak do przeszkód w zarządzaniu. W wypadku Polski mamy do czynienia ze stonkowo prawidłowo ukształtowanym systemem, ale istnieją naturalnie bariery. Pierwsza, oczywista, o której wstyd mówić po 20 latach od obalenia komunizmu, to bariera infrastrukturalna: sieć drogowa, kolejowa, a mówiąc ogólniej – komunikacja i telekomunikacja. To jest niezwykle silna bariera rozwojowa. Druga bariera jest barierą mentalną. Polska jest mentalnie krajem scentralizowanym. Jesteśmy państwem unitarnym, czego nie kwestionuję. Natomiast mentalnie jesteśmy państwem scentralizowanym. Ja kocham Warszawę, ale wszyscy jesteśmy w złym sensie tego słowa warszawocentryczni. Od bardzo dawna, z jedynym wyjątkiem rządu, którego wicepremierem był Jerzy Hausner i który próbował rządzić przez stwarzanie warunków do pracy, a nie przez dyrektywne zarządzanie, rządy polskie utrzymują styl zarządzania dyrektywnego. Czasem, na domiar złego, wykorzystuje się machinę państwową nie do celów państwowotwórczych, lecz do realizacji celów partii rządzących.

Kolejną barierą jest upolitycznienie samorządów. Objawia się to w pokusie, by na poziomie

samorządów regionalnych i lokalnych odzwierciedlić dominujący układ partyjny przeniesiony z centrum. Jest to bariera dlatego, że takie upartyjnione samorządy, a dotyczy to głównie rad gminnych, stają się nośnikami opinii i interesów nie swoich wyborców, obywateli, lecz decydentów partyjnych. Spory dotyczą wówczas nie spraw istotnych dla mieszkańców, lecz dla partii. Abstrahując od tego, czy mieszkańcy są w stanie ocenić, co leży w ich interesie, to nawet jeśli mają zły ogłód całości, z całą pewnością są do tego bardziej uprawnieni niż przywódcy partii politycznych. Mieszkańcy w pewnym sensie „wynajmują” swój samorząd. Tymczasem prawdziwym decydemem czy też prawdziwym „lustrem” dla ciał kolektywnych w samorządach nie są wyborcy, tylko, w najlepszym wypadku, powiatowe komitety partii.

M.B.: Czy w ręku prezydenta miasta, a więc na poziomie samorządu lokalnego, są jakieś instrumenty, by te najważniejsze bariery pokonywać?

R.D.: Dołożymy jeszcze jeden problem. Wydaje mi się, że z kadencji na kadencję samorządy są coraz mniej obywatelskie, są w coraz mniejszym stopniu reprezentatywne. Przed tym problemem braku reprezentatywności można się bronić na poziomie lokalnym, budując pewne procesy i projekty obywatelskie. Najtrudniej jest przeciwdziałać infrastrukturalnej nieudolności państwa polskiego. Mój wpływ na to, by powstała droga do Poznania jest minimalny – mój głos jest wysłuchiwany, ale w sensie pragmatycznym, podjęcia decyzji o budowie i realizacji takiej inwestycji – prawie żaden. Po Hausnerze nikt w Polsce nie próbował myśleć całościowo. Wyjaśnię o co mi chodzi. Czego ja bym oczekiwał od rządu? Rząd powinien powiedzieć, że Polska jest krajem, w którym wszystkie miasta powyżej 300 tys. mieszkańców mają obwodnicę. W miastach, w których są tramwaje, powinny one obsługiwać całą aglomerację. Niestety, dokonanie rozstrzygnięć aglomeracyjnych przekracza moje kompetencje. Od tego jest rząd i parlament. W Polsce nikt, z wyjątkiem Hausnera, nie myślał o tych sprawach, standaryzując je. Podam inny dobry przykład ilustrujący to, o co pan pyta. Wszystkie duże miasta w Polsce są zakorkowane. Mieszkańcy i przyjezdni są z tego słusznie niezadowoleni. Mieszkańcy w naturalny sposób

kierują swe pretensje do burmistrza, prosząc go o rozwiązanie problemu. Tymczasem przekracza to możliwości samorządu. Potrzebne jest tu rozstrzygnięcie o charakterze finansowo-ustrojowym: albo trzeba dać burmistrzom takie kompetencje i uprawnienia finansowe, by byli w stanie rozwiązać ten problem, albo trzeba pomóc rozwiązać ten problem za pomocą ustanowienia standardów. Korków nie da się wyeliminować, ale przy odpowiednich instrumentach zarządczych i finansowych można złagodzić ich uciążliwość przez transport zbiorowy, budowę obwodnic itd., pod warunkiem, że będzie to standard.

M.B.: Czy to oznacza, że samorządy (zwłaszcza gminny) obarczono nieproporcjonalną do ich możliwości finansowych i zarządczych ilością zadań publicznych? Czy, w związku z „warszawocentricznością”, o której pan wspominał, po każde środki i każdą decyzję trzeba telefonować do Warszawy?

R.D.: Nie, tak źle na szczęście się nie dzieje, choć prawdą jest, że w wielu przypadkach środki są dzielone centralnie i „po uważaniu” i jest to błąd systemowy. Na przykład, jak wiadomo, drogi dzielą się na gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe. Część dróg niższego szczebla buduje się ze środków własnych i są dwa rodzaje konkursów centralnych. Powiedzmy, miliard złotych dzieli na takie drogi w skali całego kraju Ministerstwo Infrastruktury, a miliard czy dwa dzieli premier Schetyna i tak powstają słynne „schetynówki”. Po pierwsze, nie rozumiem, dlaczego się nie łączy tych funduszy albo jeszcze lepiej – dlaczego nie oddaje się ich samorządom, a gdy już się dzieli środki, to dlaczego nie uwzględnia się gęstości dróg, tylko rozdziela się po równo na każde województwo? Ten przykład prowadzi do wniosku, że w Polsce błędnym rozwiązaniem są powiaty. Uważam przy tym, że mamy w Polsce dobrą, kompetentną klasę starostów, a więc moja uwaga o powiatach nie odnosi się do starostów, ale powiaty są błędnym rozwiązaniem. Jest to niepotrzebny element systemu, kosztujący sporo pieniędzy i niewyposażony we własne środki, w większości realizujący zadania zlecone. Powiaty są za małe i przypominają koncepcję XIX-wieczną. Koncepcja regionów też jest ułomna, ponieważ jest kompromisem, który doprowadził do zbyt dużej ilości regionów. Początkowo projektowana liczba 10–12 była-

by dużo lepsza. Niejasny jest też podział kompetencji pomiędzy wojewodą i marszałkiem. Nie jest prawdą, że tego się nie da dobrze rozwiązać. Na przykład w Czechach kompetencje wojewody i marszałka są skupione w jednym urzędzie – hetmana. Nie jest prawdą, że marszałkowi nie da się powierzyć zadań państwowych, skoro powierza się takie zadania starostom. Ponadto niewiele osób wie czym się zajmuje wojewoda, a czym marszałek. Stanowiskiem silniej utrwalonym w świadomości jest wojewoda i w związku z tym wydaje się osobą ważniejszą, a kolejne rządy zamiast obniżać kompetencje wojewody, cały czas je utrwalają, łącznie z Platformą Obywatelską, która zadeklarowała ograniczenie jego kompetencji (zaraz do tego wróć, ilustrując ciekawym przykładem). Albo trzeba było wybrać model czeski, który by się w Polsce przyjmował z oporami, albo model francuski, gdzie rola przedstawiciela państwa, którym jest prefektur jest zredukowana, a terytorialnie prefektury i regiony się nie pokrywają; w każdym regionie jest kilku prefektów. To pozwala uniknąć tak silnej rywalizacji. Tymczasem w nasz system jest wpisany konflikt pomiędzy wojewodą a marszałkiem. Stąd biorą się smutne nieporozumienia: np. niektóre kompetencje w zakresie ochrony środowiska miały przepływać od wojewody do marszałka, a jesteśmy bliscy osiągnięcia zabawnego efektu: wydział ochrony środowiska u wojewody miał być przeniesiony do marszałka. Większość rzeczywiście przeniesiono do marszałka, ale wojewodowie pozostawili sobie małe biura kontrolujące marszałka – to daje już dwie instytucje zajmujące się tym samym, a przy okazji przenoszenia Ministerstwo Ochrony Środowiska utworzyło jeszcze swoje przedstawicielstwa. W miejsce jednego wydziału ochrony środowiska są teraz trzy. To jest złe zarządczo rozsiewanie kompetencji połączone z rozbudowywaniem kosztownej administracji, które w dodatku nie prowadzi do decentralizacji. Tendencja ta jest pochodną pewnych mentalnych barier. Rząd musi mieć przedstawiciela w terenie i ma do niego więcej zaufania niż do władzy samorządowej i w związku z tym nawet przekazując kompetencje, zachowuje dla swojego przedstawiciela funkcje kontrolne, a równocześnie właściwy minister nie ufa ani przedstawicielowi rządu w terenie, ani marszałkowi

i tworzy swoją strukturę. To jest pochodna myślenia centralistycznego.

M.B.: Jak z tym walczyć? Czy ten problem mentalny dotyczy tylko elit politycznych czy całego społeczeństwa?

R.D.: Problem dotyczy całego społeczeństwa, ale w przypadku nie tyle elit politycznych, ile osób zaangażowanych w działalność publiczną występuje dodatkowy problem. Polska jest napędzana personalnie grupą osób, które zaangażowały się w działalność publiczną mniej więcej 20 lat temu. W naturalny sposób te osoby się podzieliły 20 lat temu: część z nich trafiła do władz centralnych, czyli do parlamentu i do rządu, a część do samorządów i to są prawdę powiedziawszy dwie oddzielne grupy, między którymi są rzadkie przepływy. Te grupy się wzajemnie nie rozumieją: tamci nie mają żadnych doświadczeń samorządowych, a my z kolei nie mamy żadnych doświadczeń w zarządzaniu centralnym. Być może receptą byłoby włączenie samorządów w proces tworzenia prawa, w którym samorządy w zasadzie nie uczestniczą. Prawo jest przygotowywane przez rząd, a stanowione przez parlament. Gdyby Senat mógł być izbą samorządową, w jakimś sensie, być może lepiej kształtowałby się ten dialog między władzą centralną i samorządową.

M.B.: A czy nie wystarczy powierzyć inicjatywy ustawodawczej samorządom albo związkom samorządowym?

R.D.: Proszę bardzo, tylko to musi być ustrojowo usytuowane, a nie tak jak chce prof. Kulesza, którego bardzo cenię, ale z którym się nie zgadzam w tej sprawie; On mówi, że wystarczy się skrzyknąć i utworzyć silne lobby. W Polsce to tak nie działa. Związek samorządowy musi mieć ustrojową prerogatywę do inicjatywy ustawodawczej. Senat jako izba „samorządowa” wydaje mi się lepszy, ale inicjatywa ustawodawcza po stronie związków samorządowych też może być skutecznym rozwiązaniem.

M.B.: Przejdźmy do kwestii społecznych i socjalnych. Pańska książka *Nowe horyzonty*, opublikowana trzy lata temu, a więc w okresie wzmożonej emigracji zarobkowej Polaków, porusza kwestię instrumentów oraz warunków, jakie należałoby stworzyć dla zatrzymania w Polsce lub zachęcenia do powrotu ludzi młodych, dobrze wykwalifikowanych. Czy w związku z tym, że ilość miejsc pracy dla Polaków w Europie

Zachodniej zmniejszyła się m.in. wskutek kryzysu, samorządy mają w tej kwestii jakąś rolę do wypełnienia?

R.D.: Sprawdza się to o czym pisałem, tzn. spora część Polaków wraca po kilku latach. Jest to wyzwanie stojące przed naszym krajem. W związku z tym, że granice są otwarte, mamy powód od radości, ale z drugiej strony tak jak burmistrz Berlina musi się starać, by Berlin był atrakcyjnym miejscem do zamieszkania i do pracy, tak ja muszę się starać, by Wrocław był atrakcyjnym miastem. A rząd polski musi mi pomagać w tym, by Polska była atrakcyjna. W tym sensie okrzyk Premiera Marcinkiewicza „yes, yes, yes!”, gdy otwarto rynek pracy Hiszpanii, był odpowiedzią połowiczną. Należy się cieszyć, że nam się nie stawia granic, ale trzeba również spowodować, aby rynek pracy w Polsce wzrastał, nawet tak, żeby Hiszpanie chcieli przyjeżdżać do nas do pracy. Jesteśmy na dobrej ścieżce do tworzenia miejsc pracy w ogóle (abstrahując od chwilowego kryzysu), ale nie mam przeświadczenia, że jesteśmy wystarczająco atrakcyjni jeśli chodzi o polską elitę, że polscy naukowcy zostaną na polskich uczelniach, że najlepsi inżynierowie znajdują pracę w polskich firmach. Potencjał jest bardzo duży – trochę wykraczamy tu poza sferę samorządów. Jeśli chodzi o młodych ludzi wykształconych w sferze *science and technology*, to procentowo młodych ludzi w Polsce jest najwięcej, ale ilość patentów rejestrowanych w Polsce jest najmniejsza. Czyli problem tworzenia miejsc pracy został w Polsce jakoś tam rozwiązany, ale przypuszczalnie nie potrafimy wykorzystać tego potencjału. Nie mamy pracy dla najlepszych. Nie mamy najlepszych uczelni, nie mamy najlepszych ośrodków badawczo-rozwojowych itd.

M.B.: Czy to wynika z braku aspiracji, czy z zaległości podobnych do tych w sferze infrastruktury?

R.D.: Polacy mają wysokie aspiracje, ale rządzący są mało aspirujący – aspirują jedynie do sprawowania i utrzymania władzy. Na przykład to, że organizujemy Euro 2012, nie jest wynikiem starań rządzących. Polacy mają wysokie aspiracje – chcieliby mieć euro, autostrady i dostęp do internetu, ale rządzący nie potrafią sprostać tym aspiracjom przez tworzenie warunków do ich realizacji, ponieważ zainteresowani są czym innym.

M.B.: Polskie społeczeństwo się starzeje. Dramatycznie niskie wskaźniki dzietności, również dla Wrocławia nieprzekraczające 1,3, spowodują w długiej perspektywie kurczenie się rynku pracy przy jednoczesnym wzroście liczby osób starszych. Chciałem zapytać o kwestię związaną z tym zjawiskiem, a pominiętą w Pańskiej książce, a mianowicie o kwestię imigracji zarobkowej na lokalne rynki pracy, na co wszak samorządy mają pewien wpływ. Nie wierzę w napływ Hiszpanów do pracy w Polsce, ale co pan sądzi o otwarciu polskiego rynku pracy dla mieszkańców Ukrainy, Białorusi, Rosji czy krajów nadbałtyckich?

R.D.: Ja bym otworzył polski rynek pracy dla imigrantów z krajów położonych na wschód od Polski natychmiast. Nie obawiałbym się, że imigranci ci zabiorą Polakom ich miejsca pracy, bo w Polsce jest niesłychanie niski wskaźnik zatrudnienia (ok. 54%), a mimo to przedsiębiorcy potrzebują rąk do pracy. Nie obawiałbym się też animozji o podłożu nacjonalistycznym, bo szczególnie imigranci zza naszych wschodnich granic są nam najbliżsi kulturowo.

Chciałbym jednak nawiązać do niskiego wskaźnika dzietności i pokazać na tym przykładzie to centralistyczne myślenie, o którym wcześniej rozmawialiśmy. Samorząd odpowiada za sieć przedszkoli. Do wrocławskich przedszkoli chodzą dzieci z Wrocławia, co jest finansowane z kieszeni wrocławskich podatników, ale równocześnie do wrocławskich przedszkoli tylko w tym roku zostało zapisanych 1500 dzieci z gmin okolicznych. Ja nie mam żadnego skutecznego wpływu na to, by w okolicznych gminach powstawały przedszkola – mogę jedynie apelować. Gdy proszę wójtów, by sfinansowali pobyt dzieci z ich gmin we wrocławskich przedszkolach, to oczywiście odmawiają. Jest to problem, który ma charakter aglomeracyjny i musi być rozwiązany ustrojowo. Doraźnie problem polega na tym, że mamy za dużo dzieci w przedszkolach, a z drugiej strony powinniśmy usuwać bariery do tego by młodzi rodzice chcieli mieć dzieci. Brak miejsca w przedszkolu nie może być barierą do powiększenia rodziny. Przepis rozporządzenia mówi, że do jednego oddziału przedszkolnego nie może uczęszczać więcej niż 25 dzieci. Co to znaczy „uczęszczać” – być zapisanych (tak interpretuje to Ministerstwo), czy faktycz-

nie w danym dniu przyjść do przedszkola? Otóż nigdy wszystkie zapisane dzieci nie przychodzą do przedszkola. Absencja jest stosunkowo wysoka. Aby ten doraźny problem rozwiązać, prosimy Ministerstwo, by pozwoliło nam na naszą odpowiedzialność zapisać 27 dzieci. Ministerstwo się na to nigdy nie zgadza. To jest przykład centralistycznych rządów, które nie dbają o to, że jest ponad 1000 dzieci czekających w kolejce do przedszkola. Oczywiście samorząd będzie zakładał nowe przedszkola, ale gdyby ministerstwo podeszło do problemu nieco bardziej elastycznie, to doraźnie rozwiązałibyśmy problem.

M.B.: Jak pan postrzega rolę samorządu w rozwiązywaniu podobnych problemów za pomocą oddolnych inicjatyw obywatelskich? Na przykład: rodzice kilkorga dzieci są gotowi zatrudnić wspólnie wykwalifikowanego nauczyciela przedszkolnego i wynająć lub udostępnić lokal, a od samorządu oczekują tylko informacji, jak to zrobić organizacyjnie, by nie łamać prawa.

R.D.: Takie inicjatywy wspieramy we Wrocławiu, ale tu również musieliśmy długo czekać na złuzowanie przepisów sanitarnych w uruchamianych w ten sposób ochronkach. Szczęśliwie tu rząd pomógł. Tu jednak widać inny problem natury ogólnej – w Polsce wszystko musi być uregulowane przepisem, na wszystko musi być paragraf. Nadmierna regulacja udaremnia często takie inicjatywy.

M.B.: Przejdźmy od przedszkoli do szkół. Zadaniem gmin jest prowadzenie szkół podstawowych i gimnazjów. Jak pan prezydent ocenia ten system edukacji?

R.D.: Uważam, że podział szkolnictwa podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego na 6/3/3 był zły, ale teraz absolutnie bym się z niego nie wycofywał. Problem leży raczej w tym, że programy w tych szkołach się powtarzają. W każdej z tych szkół usiłuje się zrealizować pełen program nauczania. Program niegdyś realizowany w 8 lat i następnie w 4 lata teraz usiłuje się zrealizować w 6 lat, następnie w 3 lata i następnie w 3 lata. Ministerstwo chyba powoli pracuje nad tym, by program gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych rozbić na dwa etapy. Docelowo będą więc dwa cykle 6 i 6 lat. Dzieci w gimnazjum przerabiają całą historię od początku do końca i potem w liceum robią to samo. Na II wojnę światową nigdy nie starcza czasu.

M.B.: Czy samorząd ma jakiś wpływ na programy nauczania?

R.D.: Niewielki...

M.B.: A czy we Wrocławiu istnieje jakieś miejsce, w którym sygnały płynące z rynku pracy na temat potrzebnych kwalifikacji zawodowych spotykają się z autorami programów nauczania? Czy jest jakiś przepływ informacji, zwłaszcza między rynkiem pracy a szkołami ponadgimnazjalnymi – szkolnictwem zawodowym?

R.D.: Rynek pracy jest dość wnikliwie monitorowany. Dane zbierane są niestety w różnych miejscach – część ma Urząd Pracy, część nasz Wydział Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej, część Wydział Edukacji. Od pewnego czasu realizujemy taki projekt monitorowania tych danych i wyciągamy z nich wnioski zarówno dla rynku pracy jak dla systemu edukacji. Trudność polega na tym, że zapotrzebowanie rynku pracy jest aktualne, a system edukacji reaguje z opóźnieniem płynącym z cyklu edukacji.

M.B.: A czy samorząd nie mógłby odgrywać tu roli takiego wizjonera, przewidującego na podstawie bieżących sygnałów z rynku pracy i innych czynników przyszłe potrzeby edukacyjne i stymulować zmiany w programach szkół?

R.D.: Mógłby zapewne, ale tu występuje dużo poważniejszy problem. Każdy laik wie, że w najbliższej przyszłości będziemy potrzebowali informatyków, tymczasem jakby przeszedździć tematykę doktoratów na uczelniach technicznych w Polsce, to 50% dotyczy górnictwa (mogę się mylić co do dokładnej liczby). A w ogóle nasz system edukacyjny, o czym piszę w książce, nabrał przechyłu humanistycznego. To jest tendencja ogólnoswiatowa; odchodzi się od techniki w kierunku teatru, tańca, śpiewu i dziedzin humanistycznych. Ta światowa tendencja spotkała się z silnym okresem rozwoju cywilizacyjnego Polski. Akurat teraz się buduje drogi, rozwija infrastrukturę techniczną – teraz techniczne wykształcenie by się nam przydało. Nawet młodzieżowe domy kultury przekształciły się z „modelarni” w „kółka teatralne”. Nie jestem przeciwnikiem kółek teatralnych, pokazują jedynie tendencję. Te kwestie na poziomie samorządów można trochę korygować.

M.B.: Na zakończenie mam jeszcze jedno pytanie związane z samorządem. Jak pan ocenia

szanse uchwalenia i wejścia w życie ustawy o metropoliach?

R.D.: Zero. Ta ustawa nie ma szans. To jest głębszy problem, z dwóch powodów niezwykle ważny. Metropolie są faktem – dla ludzi mieszkających pod Wrocławiem i dojeżdżających codziennie do pracy i szkoły metropolia czy aglomeracja jest faktem. Ja używam następującej terminologii. Miasto z wianuszkami miejscowości dookoła to jest aglomeracja, a jeszcze większy twór – to jest metropolia. Potrzeba utworzenia metropolii w sensie ustrojowym jest ważna po pierwsze dlatego, że rzeczywistość istniejąca wymaga usankcjonowania. Zarządzanie edukacją, planowaniem przestrzennym powinno mieć charakter metropolitalny. To jest powód **funkcjonalny**. Finanse polskich gmin są tak skonstruowane, że 75% kosztów to są wydatki bieżące (utrzymanie szkół, teatrów, zamykanie ulic), a 25% przeznaczają się na rozwój (inwestycje). Na obszarze metropolitalnym musi powstać twór, który poza tym znaczeniem funkcjonalnym ma odwrócone proporcje kosztów – tzn. 25% wydaje na bieżące wydatki, a 75% przeznaczają na inwestycje, na rozwój. To jest powód **pragmatyczny**

dla usankcjonowania metropolii. Dopiero utworzenie podmiotu z taką proporcją własnych funduszy na większym obszarze (np. dawnego województwa wrocławskiego) daje poważny impuls rozwojowy. Tylko wtedy powstaną dobre sieci dróg i kolej metropolitalna. Rozwiąże się wiele problemów cywilizacyjnych. Tak to zrobili Amerykanie. Wracając do odpowiedzi na pytanie, nie sądzę, by rząd rozumiał tę potrzebę i nie sądzę, by był w stanie doprowadzić do uchwalenia właściwej ustawy metropolitalnej. Ustawa aglomeracyjna, którą uchwalono, naprawdę nie była przemyślana przez rząd pod podobnym kątem i wydaje się, że została uchwalona jako taki prezent dla samorządów. Pierwsza wersja projektu tej ustawy napisana przez Michała Kuleszę była za słaba, ale jeszcze coś niecoś regulowała, a kolejne wersje, zapewne z powodu sporu między PO i PSL były coraz bardziej okrajane. W ostatecznej wersji jest zbędną regulacją doprowadzającą braku wyobraźni rządu.

Rozmowa odbyła się 17 czerwca 2009 r. we wrocławskim Ratuszu.

Dokumenty – opracowania – raporty

Karol Olejniczak

Ku diagnozie polskiej administracji rządowej. Kontekst, potrzeby informacyjne, perspektywy

1. Wprowadzenie

Wiedza, zdolność do uczenia się (krytycznej refleksji) oraz innowacji są we współczesnym świecie powszechnie uznanym warunkiem rozwoju zarówno jednostek, organizacji, społeczności lokalnych, regionów, jak i całych państw.

Zagadnienie potencjału wiedzy warto więc odnieść do polskiej administracji, szczególnie w kontekście kreślonych obecnie długofalowych wizji rozwoju kraju (Boni i in. 2009).

Klasykzna literatura z zakresu zarządzania traktuje diagnozę empiryczną jako nieodzowny element budowania strategii (Distelzweig, Clark 2006). Wagę zastosowania badań empirycznych w planowaniu działań publicznych akcentuje też współczesny nurt *evidence-based policy*.

W niniejszym artykule skoncentrowano się aspekcie autopozytywizmu, a więc wiedzy administracji o swoim własnym potencjale. Wiedza taka – informująca o słabościach i siłach danego układu organizacyjnego czy systemu – ma fundamentalne znaczenie dla jakości strategicznego planowania działań modernizacyjnych. Chodzi tu przede wszystkim o skuteczne ukierunkowywanie systemowych działań współfinansowanych ze środków UE, a konkretnie Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” – Działania 5.1, jak i całego Priorytetu V (Dobre rządzenie) (szerzej patrz: Motyk, Małecko-Tepicht 2008). Ta jednoznaczna konstatacja o wartości diagnoz empirycznych jest punktem wyjścia dla niniejszego artykułu.

Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG), Uniwersytet Warszawski.

Podjęte w artykule zagadnienie wiedzy polskiej administracji rządowej o sobie samej można rozbić na dwa podstawowe pytania.

1. Czy polska administracja ma źródła oparte na empirii lub też stwarza impulsy do badań, z których wyników potem mogłaby korzystać?
2. Czy administracja umie się uczyć – to znaczy chce i potrafi korzystać z wyników powstających badań?

Próba udzielenia wyczerpującej, opartej na aktualnym stanie rzeczy odpowiedzi na pytanie pierwsze stanowi istotę niniejszego artykułu.

Pytanie drugie jest tak naprawdę pytaniem o procesy i mechanizmy uczenia się administracji rządowej. W artykule sygnalizujemy tezy pojawiające się w krajowej dyskusji nad tą kwestią, jednak odpowiedź pozostawiamy otwartą, wskazując, że kompleksowość tematu wymaga badań empirycznych.

Celem praktycznym artykułu jest więc eksploracja obecnych zasobów wiedzy i użytecznych kierunków badań empirycznych polskiej administracji rządowej. Autor ma też nadzieję, że artykuł przyczyni się pragmatycznej dyskusji nad mechanizmami współpracy i współdziałania administracji publicznej oraz środowisk akademickich w tworzeniu merytorycznej bazy do działań modernizacyjnych.

2. Założenia badawcze i metodologia

Aby odpowiedzieć na postawione we wstępie pytanie o stan wiedzy diagnostycznej o admini-

stracji rządowej, trzeba najpierw odnieść się do trzech pytań pomocniczych.

1. Co się dzieje wokół nas, czyli jakie zmiany następują w polu praktyki oraz badań światowych nad zarządzaniem publicznym?
2. Jaki jest obecny stan wiedzy empirycznej na temat polskiej administracji rządowej?
3. Jakie tematy badań i działania można podjąć po stronie administracji centralnej oraz środowiska akademickiego, by wzbogacić obecny stan wiedzy?

Kolejne podrozdziały artykułu odnoszą się do każdego z tych pytań.

W tekście zaprezentowano wyniki badań eksploracyjnych przeprowadzonych od lutego do maja 2009 r., w ramach projektu ewaluacyjnego realizowanego na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – Instytucji Pośredniczącej II stopnia dla Działania 5.1. Programu Operacyjnego

Kapitał Ludzki (Ledzion i in. 2009). Wyniki te zostały zaktualizowane w sierpniu 2009 r.

Metodologia zastosowana w omawianym badaniu opierała się na metodach jakościowych: kwerendzie bibliotecznej zagranicznej literatury tematu (w sumie 150 pozycji), przeglądzie 10 wybranych periodyków zagranicznych z lat 2004–2009¹, kwerendzie bibliotecznej źródeł krajowych oraz 43 ustrukturalizowanych wywiadach z ekspertami polskimi i zagranicznymi.

W badaniu przyjęto horyzont czasowy lat 2004–2009. Założono, że moment wejścia Polski do Unii Europejskiej to chwila przełomowa, tworząca nowe warunki brzegowe i nowy punkt odniesienia do ewentualnych analiz.

W artykule przyjęto definicję „badania empirycznego” jako badania, w którym analiza oparta jest na danych pierwotnych zebranych za pomocą metod ilościowych (badania ankietowe, son-

Tab. 1. Kategorie analityczne zarządzania w administracji publicznej

| Kategoria | Opis |
|--|--|
| Ujęcie strukturalne (statyczne) | |
| Struktury | Preferowana organizacja struktur wewnątrz i między instytucjonalnych |
| Kadry | Podejście do zasobów ludzkich – etos pracowników, ich rola i filozofia pracy, zasady budowania potencjału kadrowego i awansów |
| Relacje z otoczeniem | Założenia dotyczące relacji z obywatelami, politykami, organizacjami z innych sektorów |
| Ujęcie procesowe (dynamiczne) | |
| Mechanizm wyznaczania celów i wizji (zarządzanie strategiczne) | Sposoby i techniki wyznaczania celów i wizji, założenia odnośnie roli i procesu budowania strategii |
| Mechanizm organizowania środków finansowych (budżetowanie) | Sposób tworzenia budżetów i logika organizacji planów budżetowych |
| Mechanizm wdrażania celów i wizji (zarządzanie operacyjne) | Podejścia i techniki zarządzania operacyjnego |
| Mechanizm koordynacji i kontroli | Główne założenia, zasady i sposoby zapewniania koordynacji oraz kontroli (wewnętrznej i międzyinstytucjonalnej) |
| Mechanizm oceny skuteczności i uczenia się | Główne założenia, filozofia i narzędzia oceniania skuteczności i jakości działań publicznych oraz wyciągania wniosków i budowania wiedzy |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Hausner 2008, s. 31; Mazur 2008a, s. 20; Osborne 2006, s. 383.

¹ Wyboru 5 czasopism dokonano, opierając się na rankingu SSI (*Social Science Citation Index* – międzynarodowy indeks siły cytowań artykułów naukowych). Użyto dwóch wskaźników: *5 year Impact Factor for 2006–2002* (czyli siła cytowań w kolejnych 5 latach) oraz *Total Citation in*

2007 (ogólną liczbę cytowań danego czasopisma w 2007 – ostatnim roku, dla którego dostępne są statystyki). Pozostałe 5 czasopism nie jest rejestrowanych na liście SSI, ale zostały wskazane przez ekspertów zagranicznych jako ważne źródło inspiracji.

daże) lub jakościowych (otwarte lub ustrukturalizowane wywiady, focusy)².

Podchodząc do tematyki pól wiedzy i badań administracji publicznej w sposób ustrukturalizowany, wyróżniono 8 kategorii analitycznych podzielonych na dwa – wzajemnie uzupełniające się – bloki (tab. 1).

3. Światowe trendy w praktyce i badaniach administracji publicznej

Praktyka światowa i badania teoretyczne wykorzystywały kolejno trzy paradygmaty (modele) zarządzania publicznego (Bevir 2006; Hausner 2008, s. 13–33; Osborne 2006):

- klasycznej administracji – biurokracji weberowskiej (ang. *Public Administration*), modelu wdrażanego przez ponad sto lat, od koń-

ca XIX wieku aż do końca lat 60. XX wieku; bazującego na klasycznej teorii organizacji – zarządzania naukowego (Fredericka Taylora) i nieco późniejszym zarządzaniu administracyjnym (rozwijanym głównie w USA);

- modelu NPM (ang. *New Public Management*) – menedżerskiego zarządzania publicznego, rozwijanego od czasów kryzysów energetycznych lat 70. XX w; jego zręby teoretyczne stworzyły ekonomia neoklasyczna i teorie racjonalnego wyboru;
- modelu NPG (ang. *New Public Governance*) – nowego partycypacyjnego zarządzania publicznego – rodzącego się w nowym mileniu, a inspirowanego teoriami sieci społecznych i teoriami systemów.

Oczywiście te trzy paradygmaty zawierają w sobie wiele, często zupełnie odmiennych,

Tab. 2. Trzy modele administracji publicznej – ujęcie strukturalne (statyczne)

| Kategoria analizy | Model klasycznej administracji (biurokracja weberowska) | Model menedżerskiego zarządzania publicznego (<i>New Public Management</i>) | Model nowego partycypacyjnego zarządzania publicznego (<i>New Public Governance</i>) |
|-------------------|--|---|---|
| Struktury | struktury hierarchiczne, podzielone i odseparowane od siebie przez specjalizację zadaniową; dominacja układów monocentrycznych i sektorowych; w przypadku delegacji kompetencji – silna kontrola i pionowy łańcuch powiązań | funkcjonalno-zadaniowa organizacja struktur; dekoncentracja, decentralizacja, przekazywanie zadań operacyjnym agencjom quasi-rządowym, prywatyzacja części zadań i usług, zlecanie zadań na zewnątrz sektora publicznego | rosnąca rola układów samorządowych i autonomicznych; większość zadań wykonywana w ramach sieci – grup współzależnych instytucji skupiających przedstawicieli z różnych jednostek, sektorów |
| Kadry | pracownik sektora publicznego jest urzędnikiem; zestandaryzowane i zrutynizowane działania, praca oparta na urzędniczym etosie zorientowana na wypełnianie regulacji i procedur; dominuje relacja przełożony–podwładny; rekrutacja na zasadzie konkursów, popularne specjalne szkoły kształcące korpus służby cywilnej; kariera urzędnicza przebiega liniowo, szczeblowo – opiera się na doświadczeniu i stażu pracy | pracownik sektora publicznego jest menedżerem, jego zadaniem realizacja wyznaczonych celów strategicznych, wdrażanie interwencji publicznych w ramach zadań swojej organizacji, relatywnie duża swoboda w doborze środków i technik zarządzania operacyjnego; silne wzorce biznesowe (inicjatywa, zarządzanie zespołem, kreatywność); wprowadzanie konkurencji między pracownikami; otwarte i nieliniowe ścieżki kariery, system motywacji oparty na narzędziach z sektora prywatnego (premie zależne od efektów pracy, staże, szkolenia) | tak jak w NPM pracownik sektora publicznego jest menedżerem; w jego pracy następuje jednak przesunięcie akcentu na koordynację i współdziałanie w sieciach, poza swoją organizacją; silny akcent na podnoszenie kompetencji, profesjonalizm i kreatywność, a także na samodzielne inicjowanie zmian, zdolności koordynacyjne i negocjacyjne; otwarte i nieliniowe ścieżki kariery, system motywacji analogiczny jak w NPM, częste zastosowanie kontraktów terminowych |

² Definicja ta zasadniczo odpowiada pojęciu „badania pierwotnego” (ang. *primary research*) (Davidson 2006).

Tab. 2 – cd.

| Kategoria analizy | Model klasycznej administracji (biurokracja weberowska) | Model menedżerskiego zarządzania publicznego (<i>New Public Management</i>) | Model nowego partycypacyjnego zarządzania publicznego (<i>New Public Governance</i>) |
|----------------------|--|--|--|
| Relacje z otoczeniem | odseparowanie się, izolowanie od otoczenia – zarówno w relacjach z politykami (niezależność i realizacja zadań zleconych w ujęciu sektorowym), obywatelami (traktowani jako petenci), jak i organizacjami z innych sektorów (NGOsów, firm) | w relacjach z politykami urzędnicy grają rolę technokratów – specjalistów od zarządzania organizacją i wdrażania polityk; w relacji ze społeczeństwem obywatele uznawani za klientów – konsumentów, którym świadczone są usługi; postulaty prywatyzacji i minimalizowanie sektora publicznego silnie eksponują rolę aktorów prywatnych – efektywnych dostawców lub partnerów w dostarczaniu usług (partnerstwa publiczno-prywatne) | w procesie tworzenia i implementacji polityk oraz dostarczania usług akcent przesunięty ze współpracy na współdecydowanie – współdziałanie ze społeczeństwem (obywatelami) jak i aktorami z różnych sektorów (prywatnego, pozarządowego) |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: STRUKTURY – Agranoff 2007, s. 2; Egeberg 2007; Gruening 2001; Hausner 2008, s. 31; Hood 1991; Jones, Thompson 1997; Mazur 2006, s. 57–61; Szczerski 2004; Tompkins 2004, KADRY – Alimo-Metcalfe, Alban-Metcalfe 2006; Desmarais 2008; Goerdel 2006; Kee, Newcomer 2008a; Meier, Hill 2005; Olsen 2006; Werner 2002; RELACJE – Egeberg 2007; Gruening 2001; Izdebski 2007, s. 16; OECD 2005, s. 27–53; Olsen 2006; Pestoff i in. 2006; Swiss 1992; Wolf 2000; Zawicki 2002.

a czasem zbieżnych, elementów i podejść zarówno do *raison d'être* administracji, jak i wymaganych od niej struktur i procesów. Syntetyczne ujęcie tej kompleksowej tematyki zaprezentowano w tabelach 2 i 3, zgodnie z przyjętymi kategoriami analitycznymi (por. tab. 1).

W praktyce systemów administracji publicznych modele te nie wykluczają się wzajemnie. Poza nielicznymi przypadkami (Nowa Zelandia) transformacja rzadko ma charakter totalny i radykalny. Przybiera raczej formę kumulatywnych procesów, nakładania się kolejnych warstw, współistnienia różnych elementów trzech paradygmatów (Ansell, Gash 2008; Bevir 2006, s. 68; Hausner 2008, s. 23). Natomiast w badaniach i rozważaniach teoretycznych widać od lat 90. wyraźne przesunięcie w kierunku tematów związanych z trzecim paradygmatem – a więc układami sieciowymi, koordynacją systemów, zapewnianiem spójności i wizji strategicznej w niejednorodnych układach lub wspieraniem procesów uczenia się w organizacjach (Roth 2008, s. 487).

Co ciekawe, rozważania naukowe postępują raczej za praktyką administracji publicznej, ta

zaś idzie zwykle za praktykami rozpoczynanymi w sektorze prywatnym³.

W obliczu bieżącego kryzysu gospodarki światowej należy również rozważyć wpływ tego czynnika na zmiany w trendach praktyk i badań nad zarządzaniem. Ma to uzasadnienie o tyle, że bezpośrednim katalizatorem dla dotychczasowych fal reform były zwykle kryzysy⁴. Komentarze na temat natury bieżącego kryzysu, mimo że pełne sprzeczności co do jego przyczyn

³ Przykładem może być trend zarządzania przez cele i zarządzania opartego na wynikach. Rozpoczęty w sektorze prywatnym w latach 60., trafił do praktyki sektora publicznego pod koniec lat 70., zaś oficjalnie został zdefiniowany jako „New Public Management” przez Christophera Hooda w 1991.

⁴ Wielki Kryzys dał impuls do zmian neoklasycznej administracji publicznej, reformy NPM były bezpośrednio spowodowane kryzysami naftowymi (Dębicka 2008, s. 25–76); wstrząsy regionalno-narodowe były też katalizatorami reformy pojedynczych, krajowych administracji (Kettl 2005, s. 81). Jak zauważają Pollitt i Bouckaert (2003, s. 21), motyw jest zwykle bardzo prosty – rządy muszą „zaoszczędzić pieniądze” w czasach załamania *prosperity*, a hasła racjonalizacji zarządzania, czyli w praktyce uzasadnienia cięć, stają się priorytetem.

i dalszych scenariuszy jego przebiegu, są jednak zgodne w jednym punkcie – ma on charakter strukturalny i dotychczas niespotykaną skalę, a tym samym „przeorze” on współczesne struktury, wymusi reorganizację społeczeństw i rynków. Na pewno będzie prowadzić też doewartościowania niektórych „dobrych praktyk”.

Analizując bieżącą literaturę tematu, a przede wszystkim opierając się na rozmowach z ekspertami (Wywiady IV–V 2009), można zidentyfikować

pięć tendencji, które nabiorą większego znaczenia i mogą stać się rdzeniem zarządzania w dobie postkryzysowej.

Po pierwsze, wzrost wydatków publicznych (pakiety ratunkowe dla sektora prywatnego) wzmocni zarówno w krótkim, jak i w dłuższym okresie „szacunek dla grosza publicznego” (*value for money*), tzn. poszukiwanie oszczędności, precyzyjniejsze kierowanie ograniczonych strumieni finansowych, akcentowanie pomiaru efektów

Tab. 3. Trzy modele administracji publicznej – ujęcie procesowe (dynamiczne)

| Kategoria analizy | Model klasycznej administracji (biurokracja weberowska) | Model menedżerskiego zarządzania publicznego (<i>New Public Management</i>) | Model nowego partycypacyjnego zarządzania publicznego (<i>New Public Governance</i>) |
|--|--|--|---|
| Mechanizm wyznaczania celów i wizji (zarządzanie strategiczne) | brak; aparat urzędniczy nie jest powiązany z wyznaczaniem celów i wizji rozwojowych, służy jedynie skutecznej alokacji dóbr publicznych i utrwalaniu porządku | wprowadza rozróżnienie między działaniami strategicznymi („sterowanie”) a operacyjnymi („wiosłowanie”); wprowadza pojęcie Zarządzania przez Cele (MBO) – zidentyfikowanym problemom i szansom odpowiadają strategiczne cele, tym zaś przyporządkowane są fundusze i plany działań; wizje – cele strategiczne są sformułowane przez polityków w oparciu o wyniki empirycznych diagnoz, zaś operacjonalizowane i wdrażane przez menedżerów publicznych | przyjmuje założenia analogiczne jak w NPM, z tym że: wprowadza logikę zarządzania zorientowanego na wyniki; myślenie strategiczne ma całościowy – międzysektorowy charakter, ujmujący sytuację różnych interesariuszy i dłuższy niż w sektorze prywatnym horyzont czasowy |
| Mechanizm organizowania środków finansowych (budżetowanie) | budżetowanie liniowe i resortowe, zwykle o charakterze przyrostowym; wydatkowanie w prostej relacji nakłady–stopień wydatkowania środków, brak oceny jakości efektów | budżetowanie zadaniowe – środki przypisane funkcjom programów i instytucji realizujących określone cele rozwojowe polityk; łączy się nakłady z produktami i szerszymi wynikami (miernikami efektów) | kontynuuje zadaniowe podejście do budżetowania; w odróżnieniu od NPM przesuwaa akcent z procesów i produktów interwencji publicznych na ich szersze efekty (rezultaty i oddziaływanie) |
| Mechanizm wdrażania celów i wizji (zarządzanie operacyjne) | model POSTCORB (planowanie, organizowanie, obsadzanie personelem, kierowanie, koordynowanie, raportowanie, budżetowanie) interpretowane na zasadzie imperatywnej – akcent na procedury; działania o silnie sektorowej orientacji; słabe wykorzystanie IT | model POSTCORB, ale z akcentem na procesy – ich szybkość, jakość, efektywność; funkcje i działania rozbijane na szereg oddzielnych i prostych procesów; powszechne wykorzystanie technik operacyjnych i narzędzi zarządzania z sektora prywatnego, jak i narzędzi zarządzania jakością procesów | w modelu POSTCORB (zorientowanym do wewnątrz organizacji) łączy w jeden system planowanie, kadry, środki finansowe; dla działań poza organizacją (sieci) wprowadza nowy model zarządzania operacyjnego (identyfikacja i aktywizacja uczestników, definiowanie zadań sieci, mobilizowanie uczestników i budowanie konsensusu, podejmowanie działań); „skrzynka narzędziowa” zarządzania operacyjnego analogiczna jak w NPM – wzorowana na biznesie |

Tab. 3 – cd.

| Kategoria analizy | Model klasycznej administracji (biurokracja weberowska) | Model menedżerskiego zarządzania publicznego (<i>New Public Management</i>) | Model nowego partycypacyjnego zarządzania publicznego (<i>New Public Governance</i>) |
|--|---|--|---|
| Mechanizm koordynacji i kontroli | koordynacja oparta na jasnym podziale zadań, separacja funkcjonalna; relatywna izolacja i ograniczona współpraca czy nawet obieg informacji; kontrola immanentną cechą systemu – oparta na hierarchii; główne narzędzia – audyty i kontrole procedur | koordynację administracji poddanej deregulacji zapewnia wspólna wizja strategiczna; narzędziem technicznym koordynacji – grupy zadaniowe, platformy współpracy różnych operatorów programów; kontrola i rozliczanie na podstawie osiąganych wyników (w tym stopnia zadowolenia klientów – obywateli) | koordynacja zapewniana przez spójną wizję strategiczną oraz oparta na aktywności i wymianie informacji między różnymi interesariuszami w sieciach i platformach; w sieciach głównym narzędziem miękka kontrola – oparta na pozycji danego uczestnika (o pozycji decyduje wiedza i dostęp do kanałów informacji) |
| Mechanizm oceny skuteczności i uczenia się | ocena skuteczności ma charakter wydatkowy; brak oceny efektywności pod kątem osiągniętych produktów czy efektów; skupienie na bieżących działaniach i izolacja struktur ogranicza uczenie się; usprawnienia dotyczą jedynie kwestii operacyjnych; główne narzędzie uczenia się to szkolenia | głównym mechanizmem oceny jest rynek i konkurencja; tam gdzie programy nie mogą być poddane zwykłej ocenie kosztów – zysków stosuje się monitoring i ewaluację; ocena skuteczności i uczenie się dodatkowo wzmacniane są porównaniami pomiędzy organizacjami (<i>benchmarking</i>) i wzorowaniem się na „najlepszych praktykach” | do oceny efektów stosowany mechanizm rynkowy oraz system monitoringu (zestawianie planowanych wskaźników z osiągniętymi) i ewaluacji (zestawianie celów działań z ich rzeczywistymi efektami); do oceny programów włączani są również interesariusze; akcent stawiany jest na szersze efekty – nie tylko zakładane cele i produkty; uczenie się przebiega w sieciach – w tym w oparciu o międzynarodową wymianę doświadczeń |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE – Ansell, Gash 2008, s. 547; Hausner 2002; Hood 1991; Osborne, Gaebler 1992; Thijs, Staes 2007; Wolf 2000; BUDŻETOWANIE – Berry 2007, s. 286; GAO 1997; Kettl 1997, s. 449; Pandey i in. 2007; Shafritz, Russell 2003, s. 258, ZARZĄDZANIE OPERACYJNE – Agranoff 2007, s. 26–27; Gruening 2001; Gulick, 1937; OECD 2005, s. 201; Olejniczak 2008, s. 69; Thijs, Staes 2007, s. 456, KONTROLA I KOORDYNACJA – Agranoff 2007; Bevir 2006, s. 365; Hood 1991; Metcalfe 1994; Metcalfe 2000), UCZENIE SIĘ – Argyris, 1977; Bouckaert 2006; Hausner 2002; Keehley, Abercrombie 2008; Pandey i in. 2007; Premfors 2006, s. 334; Smith 1995; Wolf 2000, s. 695.

i skuteczności. Tym samym najważniejsze staną się trzy elementy racjonalizowania działań i wydatków: systemy mierzenia wyników (ang. *performance measurement*), budżetowanie zadaniowe oraz ewaluacja, pojawiające się łącznie w kontekście hasła polityk opartych na dowodach (ang. *evidence-based policies*).

Po drugie, ujawnione ograniczenia rynku, sektora prywatnego i stworzonych przez niego mechanizmów prawdopodobnie wyhamują postulaty NPM dotyczące minimalizowania administracji publicznej i budowania systemu wyłącznie w oparciu o wzory biznesowe. Można oczekiwać wygaszenia takich tendencji, jak: całkowite zlecenie funkcji i działań poza sektor publiczny, dalszy rozrost agencji *quasi*-publicznych, korporacyjne podejście, wprowadzanie

rozwiązań *quasi*-rynkowych i silnej konkurencji. W Stanach Zjednoczonych, które poszły bardzo daleko w „minimalizowaniu państwa”, nowa administracja podejmuje próby odwrócenia trendu kontraktowania zadań poza sektor publiczny. Odwrót od części rozwiązań biznesowych był już wyraźny przed kryzysem (zob. np. Dunleavy i in. 2006, s. 471), zaś głosy podkreślające specyfikę sektora publicznego i nieprzystawalność kopii rozwiązań biznesowych były eksponowane już ponad dekadę temu (Hood, Jackson 1991; Stewart, Ranson 1994). Teraz jednak siła tych argumentów – głównie teoretycznych – staje się większa w praktyce.

Po trzecie, wskazuje się na niepewność i ograniczone możliwości precyzyjnego oszacowania i kontroli ryzyka (Power 2004). *Risk mana-*

gement – hasło tak popularne przed kryzysem w sektorze biznesu i przenoszone do sektora publicznego teraz jest odrzucane. Znaczenia nabiera natomiast dyskusja na temat reaktywności (ang. *responsiveness*) instytucji publicznych – ich zdolności do szybkiego rozwiązywania nieoczekiwanych, skomplikowanych problemów i reagowania na wyzwania. Dyskusja ta w Stanach Zjednoczonych trwała już po atakach terrorystycznych i tragedii huraganu Katrina (Yang 2007), w świetle obecnego kryzysu nabiera jednak nowej siły. Chodzi zarówno o zdolność do krótkoterminowej adaptacji do potrzeb różnych grup społecznych przy jednoczesnej realizacji zakładanej wizji strategicznej (w tym o uczenie się z kolejnych interwencji), jak i postępowanie w dłuższej perspektywie (wpływanie na trendy zmian, tworzenie nowych szans, rozwiązywanie problemów w zarodku) (tzw. *agile government* – sprawne, „zwinne” zarządzanie – Bartlett 2008). Jedną z głównych metod jest płynne i dynamiczne zarządzanie sieciami informacji, działań, koordynowania partnerów. Dyskusja ta pojawia się również i w Polsce, w kontekście relacji administracja–instytucje pozarządowe (Herbst 2008).

Z poprzednim punktem wiąże się kwestia czwarta – odpowiedzialności i kontroli, której po doświadczeniach z instytucjami finansowymi już teraz stanowczo domagają się różne środowiska. Poziom skomplikowania współczesnych systemów i procesów wymaga jednak olbrzymiej wiedzy eksperckiej, nierzadko mocno rozproszonej. Co więcej, rozległe powiązania, relacje i płaskie struktury uniemożliwiają wprowadzenie prostych, sztywnych zasad kontroli z tradycyjnego modelu sektora publicznego. Tu ponownie wraca sprawa sieci. Tym, co daje przewagę i autorytet w układach sieciowych, są wiedza i informacja. Można z tego wnioskować, że administracja publiczna, chcąc sięgnąć po dominujący głos, musi rozbudowywać potencjał wiedzy oraz swoje zasoby informacyjne, by móc sprawniej koordynować, nadzorować i do pewnego stopnia kontrolować. Zarządzanie wiedzą staje się strategicznym obszarem rozwoju organizacji publicznych (Mazur 2008b).

Wreszcie po piąte, w odniesieniu do cech pojedynczych organizacji powraca dyskusja nad rolą liderów w nowym zarządzaniu. To liderzy organizacji publicznych odpowiedzialni są za szyb-

kość reagowania, jakość koordynacji i współpracy z innymi aktorami społeczno-gospodarczymi, zarządzanie zmianą czy wręcz ciągle prowokowanie zmian (Kee, Newcomer 2008b; Stewart, O'Donnell 2007). W tym kontekście badani eksperci zauważali, że – paradoksalnie – mimo kryzysu świata biznesu, w sektorze publicznym (na poziomie operacyjnym) pojawi się wiele pomysłów z biznesu. Tracący pracę specjaliści z sektora prywatnego będą szukać zatrudnienia w sektorze publicznym. Przyniosą ze sobą swoje *know-how*. Kryzys jest więc okazją do pozyskania wartościowych kadr dla sektora publicznego.

4. Bieżący stan badań krajowych

Stan badań empirycznych nad polską administracją rządową rozpatrywać można w dwóch grupach. Pierwszą są badania zlecane przez samą administrację rządową – zwykle o utylitarnym, silnie diagnostycznym profilu. Drugą grupą są badania podejmowane przez środowisko akademickie, które mają indukcyjny (tworzenie teorii na podstawie przeprowadzonych badań) lub dedukcyjny charakter (weryfikowanie teorii). W założeniu obydwie te grupy powinny się uzupełniać.

Wyniki analizy pierwszej grupy przedstawia tabela 4. Należy podkreślić, że uwzględniono jedynie badania, które podchodziły do problematyki administracji rządowej w sposób całościowy⁵. W zestawieniu widać wyraźnie, że relatywnie dobrze przebadany jest obszar potencjału kadr. Dużo słabiej eksplorowane są natomiast struktury i zasady relacji z otoczeniem, jak również większość aspektów podejścia procesowego – szczególnie badania procesów koordynacji i uczenia się.

Druga analizowana grupa badań empirycznych – studia naukowe – w praktyce objęła cały zbiór artykułów naukowych prezentowa-

⁵ Zestawienie nie uwzględnia więc dużej grupy badań i ekspertyz dotyczących potencjału poszczególnych instytucji lub efektywności specjalistycznych procedur i procesów w kontekście wdrażania i zarządzania wybranymi interwencjami UE. Z zestawienia wyłączone są też analizy prowadzone przez NIK, gdyż mają one charakter kontroli i nie spełniają przyjętej definicji „badania empirycznego”.

Tab. 4. Zestawienie badań empirycznych administracji rządowej, zrealizowanych w latach 2004–2009

| Data i nazwa badania | Pole eksploracji i cel badania | Kluczowe wnioski z badania w kontekście całościowej diagnozy administracji rządowej | Metodologia badania |
|--|--|--|--|
| 2007 r. Badania prowadzone przez KPRM w zakresie fluktuacji zatrudnienia w Korpusie Służby Cywilnej | Kadry Określenie poziomu fluktuacji zatrudnienia w KSC w 2007 | Badanie pokazało relatywnie wysoki poziom wskaźnika fluktuacji zatrudnienia w KSC, w szczególności w ministerstwach i urzędach wojewódzkich, gdzie wartość wskaźnika przekroczyła 20%. | badanie ilościowe |
| 2007 r. Badania prowadzone przez KPRM w zakresie motywacji urzędników w Korpusie Służby Cywilnej w 2007 r. | Kadry Określenie poziomu motywacji urzędników KSC w 2007 | Najważniejszy wniosek płynący z badania to bardzo negatywna ocena systemu motywacyjnego w KSC – zarówno przez pracowników, jak i osoby kierujące zespołami w KSC. Obecny system jest nieprzejrzysty, nie motywuje pracowników do efektywnej pracy. Można domniemywać, że taka sytuacja może wpływać na wysoki poziom fluktuacji kadr w administracji rządowej. | badanie ilościowe |
| 2008 r. Analiza potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej (Piekłus i in. 2008) | Kadry Uzyskanie aktualnych i miarodajnych danych diagnozujących kondycję kapitału ludzkiego administracji rządowej. | W obszarze kadr (zasobów ludzkich) badanie zidentyfikowało istotne luki kompetencyjne wśród pracowników KSC w zakresie umiejętności merytorycznych, zaś w odniesieniu do wysokich stanowisk państwowych luki kompetencyjne umiejętności menedżerskich, koncepcyjnych oraz merytorycznych. | kompleksowe badanie empiryczne ilościowo-jakościowe |
| 2008 r. Diagnoza modelu zarządzania jakością (Skjerniewski 2008) | Zarządzanie operacyjne Rozpoznanie aktualnego stanu administracji rządowej w Polsce w polu zarządzania jakością | Stan polskich urzędów administracji rządowej w zakresie zarządzania jakością jest niezadowolający. Bardzo mały odsetek urzędów zdecydował się na opracowanie własnej polityki jakości, jeszcze mniej urzędów podjęło działania mające na celu wdrożenie systemów zarządzania jakością. Obecnie największą popularnością cieszy się ISO, coraz większe zainteresowanie budzi model doskonałości CAF. Wg badania stan wiedzy urzędników w administracji rządowej na temat zarządzania jakością jest niski. Jednak z uwagi na nieprawidłowości metodologiczne badania wniosku tego nie można uznać za w pełni wiarygodny. | badanie ilościowe (CAWI) |
| 2008 r. Ocena przygotowania administracji rządowej do zarządzania poprzez cele i budżet zadaniowy w Polsce (Mackiewicz 2008) | Budżetowanie Ocena stopnia przygotowania administracji rządowej do wdrożenia budżetu zadaniowego | Polska administracja, na tle innych krajów UE, jest słabo przygotowana do zarządzania przez cele i do mierzenia wyników swych działań. Sceptyczne nastawienie pracowników instytucji publicznych do możliwości wykorzystywania budżetu zadaniowego jako narzędzia zarządzania środkami publicznymi. Brak odpowiedniej wiedzy wśród pracowników na temat nowoczesnych narzędzi zarządzania finansami publicznymi. | badanie ilościowe, przegląd literatury |
| 2008 r. Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady <i>good governance</i> w Polsce (Wilkin i in. 2008) | Mechanizm oceny skuteczności Opracowanie zestawu wskaźników służących pomiarowi efektów realizacji zasady <i>good governance</i> w Polsce | Funkcjonowanie władzy państwowej jest najsłabiej zaawansowanym elementem polskiej transformacji systemowej, biorąc pod uwagę trzy filary systemu: rynek, państwo i społeczeństwo obywatelskie. To właśnie słaby postęp w reformowaniu państwa, w kierunku oparcia go na zasadach dobrego rządzenia, jest być może najważniejszą przyczyną tego, że Polska z pozycji lidera transformacji postsocjalistycznej przesunęła się na jedną z końcowych pozycji. | analizy statystyczne, analizy eksperckie, panel ekspercki i wywiady, przegląd literatury |

Tab. 4 – cd.

| Data i nazwa badania | Pole eksploracji i cel badania | Kluczowe wnioski z badania w kontekście całościowej diagnozy administracji rządowej | Metodologia badania |
|---|--|---|--|
| 2009 r. Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000–06 Co-financed by ERDF. (Kozak i in. 2009) | Przekrojowe – procesy Ocena wpływu polityki spójności na sposób zarządzania administracją publiczną obsługującą fundusze Unii Europejskiej | Najbardziej problemowym dla Polski aspektem wdrażania zasady <i>good governance</i> okazały się być jakość i egzekucja prawa. Wartości analizowanych wskaźników w tym obszarze nie tylko nie poprawiają się, ale często wręcz ulegają pogorszeniu. Wyniki pokazują, że Fundusze Strukturalne były ważnym czynnikiem modernizacji polskiej administracji. Jednak ich wpływ był ograniczony do osób i instytucji bezpośrednio zarządzających programami unijnymi. Rozlewanie się pozytywnych praktyk na pole zarządzania środkami krajowymi jest bardzo ograniczone i bardziej widoczne na poziomie regionalnym (samorządów) niż administracji centralnej. | badanie jakościowe (ustrukturalizowane wywiady), analiza dokumentów oraz przegląd literatury |

Źródło: opracowanie Bartosz Ledzion.

Tab. 5. Struktura populacji artykułów z lat 2004–2009 w 5 głównych periodykach krajowych poświęconych administracji publicznej

| Nazwa periodyku | Lata wydania i liczba analizowanych numerów | Liczba przeanalizowanych artykułów | Liczba oraz odsetek artykułów nt. polskiej administracji rządowej | Liczba artykułów prezentujących wyniki badań empirycznych polskiej administracji rządowej |
|--|---|------------------------------------|---|---|
| Administracja publiczna – studia krajowe i międzynarodowe Periodyk wydawany przez Wyższą Szkołę Administracji Publicznej im. S. Staszica w Białymstoku | 2004–2008 10 numerów | 229 | 11 artykułów 5% | 0 |
| Administracja. Teoria, dydaktyka, praktyka Kwartalnik wydawany przez Wyższą Szkołę Administracji i Zarządzania w Przemysłu – Wydział w Rzeszowie | 2005–2009 14 numerów | 98 | 14 artykułów 14% | 0 |
| Kontrola Państwowa Dwumiesięcznik wydawany przez Najwyższą Izbę Kontroli | 2004–2009 40 numerów | 302 | 57 artykułów 19% | 0 (23) |
| Służba Cywilna Periodyk wydawany przez Szefa Służby Cywilnej | 2004–2006 9 numerów | 52 | 12 artykułów 23% | 0 |
| Zarządzanie Publiczne Kwartalnik wydawany przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie | 2007–2008 6 numerów | 42 | 9 artykułów 21% | 1 |
| OGÓŁEM | 79 | 723 | 103 artykuły 14% | 1 (24) |

UWAGA: W kolumnie 5, w nawiasach podano liczbę artykułów, które opierały się na danych pierwotnych. Były to 23 prezentacje wyników kontroli. Zostały one wyróżnione, ale w ostatecznym rachunku nie są uwzględniane jako „badania empiryczne”.

Źródło: opracowanie Jakub Rok.

nych szerokiej publiczności w najważniejszych krajowych periodykach naukowych poświęconych zagadnieniom administracji publicznej. Zestawienie ilościowe prezentuje tabela 5.

Powyższe zestawienie przynosi trzy wnioski. Po pierwsze, zaskakująca jest nieregularność w pojawianiu się i trwaniu periodyków. Poza „Kontrolą Publiczną” w kraju nie ma wydawnictwa *stricte* naukowego o ugruntowanej tradycji prowadzenia rozważań nad polską administracją publiczną. Po drugie, kwestie administracji rządowej cieszą się relatywnie małym zainteresowaniem środowiska naukowego (tylko 14% wszystkich artykułów było poświęconych temu tematowi). Po trzecie, co najbardziej niepokojące, prowadzone rozważania mają w przytłaczającej większości charakter teoretyczny. Jedyny artykuł oparty na badaniach empirycznych dotyczył kapitału ludzkiego polskiej administracji podatkowej i jego wykorzystania w procesach zarządzania administracją. Opierał się na wynikach badań ankietowych przeprowadzonych w lipcu i sierpniu 2008 r. we wszystkich izbach skarbowych w Polsce (Piechota 2008).

Podsumowując stan wiedzy oferowany przez obydwie analizowane grupy badań (te zlecane przez administrację oraz te podejmowane z inicjatywy środowisk naukowych), należy stwierdzić, że polskiej administracji wyraźnie brakuje źródeł ustrukturalizowanej, opartej na badaniach empirycznych wiedzy o swoim potencjale – swoich siłach i słabościach.

5. Sugestie przyszłych działań

Niski stan empirycznie udokumentowanej wiedzy na temat polskiej administracji rządowej zmusza do refleksji nad tym, w jakich polach i za pomocą jakich mechanizmów współpracy należałoby uzupełniać ten niewątpliwie deficyt. Kwestia ta jest przedmiotem tej ostatniej części niniejszego artykułu.

Sugestie przedstawiono w dwóch grupach. W pierwszej prezentowane są potencjalne pola eksploracji badawczej i przykładowe pytania badawcze. Wydają się one szczególnie ważne z perspektywy właściwego ukierunkowania działań modernizacyjnych podejmowanych w ramach Priorytetu 5.1. PO KL. W drugiej grupie zawarto sugestie techniczne dla akademików oraz

praktyków rządowej administracji publicznej na temat wspierania mechanizmów współpracy między tymi środowiskami.

Opierając się na analizie trendów w badaniach międzynarodowych, wywiadach oraz wynikach analizy obecnego stanu wiedzy o polskiej administracji rządowej, należy wskazać cztery pola eksploracji. Warto podkreślić, że administracje krajów zachodnich również zaczynają poszukiwać nowych interpretacji tych zagadnień. Dla Polski jest to więc szansa na włączenie się w poszukiwania, a nie jedynie bierne czekanie na rozwiązania, które można skopiować.

Pole pierwsze dotyczy planowania strategicznego, a konkretnie systemu mierzenia wyników (ang. *performance measurement* – PM). Nowy PM jest jednak reinterpretowany – wychodzi poza dotychczasowe mocno mechaniczne systemy menedżerskie, koncentrujące się na pomiarze produktów, krótkoterminowych wskaźnikach sukcesu i rankingach instytucji. Główne elementy nowego podejścia, proponowanego np. administracji prezydenta Obamy, to: tworzenie wskaźników dla programów, a nie instytucji; ograniczanie liczby wskaźników przy jednoczesnym dopasowaniu ich do potrzeb informacyjnych; akcent na analizę trendów zamiast krótkoterminowego osiągania wyników; zrezygnowanie z rankingów, kontroli i karania organizacji za krótkoterminowe spadki wskaźników; wykorzystywanie mierników do tego, by postawić diagnozę: zrozumieć naturę problemów i szans oraz znaleźć sposoby odpowiedniego ich potraktowania (Metzenbaum 2009).

Przykładowe pytania badawcze, które warto zadać w odniesieniu do polskiej administracji rządowej, to: *Na jakim etapie przechodzenia na zarządzenie zadaniowe jest polska administracja rządowa? Czy powstały już skuteczne mechanizmy wyznaczania celów i wizji – współtworzenia (we współpracy z politykami) przejrzystych i spójnych w swej treści dokumentów strategicznych?* Pierwsze badania dokumentów dowodzą wyjątkowej słabości tego pola (Bober i in. 2008).

Z systemami mierzenia wyników PM ściśle wiąże się drugie pole eksploracji – budżetowanie zadaniowe i ewaluacja. Należy jednak podkreślić, że z logicznego punktu widzenia PM jest względem nich uprzedni – na jego podstawie dopiero budowane są te dwa kolejne ele-

menty⁶. Budżety zadaniowe podnoszą racjonalność zarządzania finansami i ukierunkowywania ich na rzeczywiste potrzeby. Ewaluacja zaś wyjaśnia mechanizmy sukcesu lub niepowodzenia. Nowe podejścia do ewaluacji traktują programy publiczne jako „hipotezy”, które są weryfikowane w oparciu o zróżnicowaną, naukową metodologię (Donaldson 2007; Pawson 2009). Takie ewaluacje niosą ze sobą olbrzymi ładunek praktycznej wiedzy, zarówno operacyjnej, jak i strategicznej. Są jednocześnie okazją do rozważań akademickich.

W kontekście krajowym warto postawić więc dwa pytania badawcze w ujęciu procesowym: *Jak przebiega proces wprowadzania budżetów zadaniowych i jakie pojawiają się bariery? Jakie „hipotezy” leżą u podstaw realizowanych interwencji publicznych i jaka jest ich rzeczywista efektywność?*

Trzecie pole sugerowanych eksploracji empirycznych, pośrednio związane z ewaluacją, to gromadzenie doświadczeń, budowanie systemów wiedzy i koordynowanie przepływów informacji oraz uczenie się. Na poziomie pojedynczych organizacji do sektora publicznego w znacznym stopniu przenikają z sektora prywatnego nurty badawcze uczenia się organizacji (Easterby-Smith i in. 1999). Uwzględniając specyfikę sektora publicznego, trzeba odpowiedzieć na pytanie, *w jaki sposób rozwijać bardziej inteligentne systemy, które nie będą zamieniać pomysłów w schematyczne działania oraz jak wykorzystywać nowoczesne technologie w tym procesie?* W kontekście krajowym podnieść należy pytania dotyczące struktur i procesów⁷, relacji z otoczeniem⁸ oraz mechanizmów oceny skuteczności i uczenia się⁹. Pierwsze re-

⁶ W praktyce jednak wiele krajów zaczynało od budżetów zadaniowych, potem nadbudowując struktury celów (Postuła, Perczyński 2008).

⁷ Przykładowe pytania to: *Czy w administracji rządowej istnieją efektywne procedury i warunki systemowe tworzenia się efektywnych struktur sieciowych umożliwiających adresowanie międzysektorowych, horyzontalnych wyzwań?*

⁸ Przykładowe pytania w tym polu to: *W jaki sposób polska administracja rządowa buduje partnerstwa publiczno-prywatne i publiczno-publiczne wokół identyfikowanych problemów i wyzwań?*

⁹ W tym miejscu warto postawić pytania: *Jakie są mechanizmy systemowego gromadzenia, budowania i dzielenia*

fleksje podejmowane w tym polu sugerują bardzo niską zdolność polskiej administracji do refleksyjnego wykorzystania zasobów wiedzy (Mazur 2008b).

Wreszcie ostatnim, czwartym polem eksploracji empirycznej – na poziomie pojedynczych organizacji publicznych – są zdolności kierownicze. Chodzi nie tyle o tradycyjne zdolności menedżerskie (te zostały już relatywnie dobrze zbadane w prowadzonych już badaniach), ile o współcześnie postulowane atrybuty lidera (Kee, Newcomer 2008a)¹⁰. Termin *leadership* wciąż nie został zdefiniowany w polskim kontekście, choć trzeba przyznać, że i w zachodnich administracjach nie jest on doprecyzowany (Elgie 2006, s. 513). W odniesieniu do sektora publicznego – szczególnie w Polsce – rodzi się też pytanie o to, *jak liderów połączyć z pracą zespołową (główną formą pracy organizacji publicznych) oraz jak budować siłę zespołów wokół potencjału ich członków?*

Przechodząc do ostatniej grupy sugestii, należy stwierdzić, że dla środowiska akademickiego kluczowe jest rozpoczęcie badań empirycznych. Sytuacja dojrzała do tego, by bogate przemyślenia teoretyczne zawarte w krajowych periodykach poddać weryfikacji w badaniach. Ciekawym kierunkiem mogłyby być także podejścia hipotetyczno-dedukcyjne budujące modele na podstawie zachodnich wyników badań i literatury przedmiotu, a następnie weryfikujące ich zasadność w polskiej rzeczywistości. Nurtem trudnym, ale równie niezbędnym, są badania indukcyjne – podejmujące na bazie empirii próby tworzenia rdzennych teorii, specyficznych dla Polski (czy szerzej – dla modernizującej się administracji). Podjęcie badań empirycznych pozwoli też na ściślejsze nawiązanie dialogu z nauką światową, wniesienie unikalnej refleksji nad aspektami najnowszych paradygmatów w rzeczywistości krajów po transformacji systemowej.

się wiedzą w skali instytucji i między nimi? Jak uczą się polskie ministerstwa?

¹⁰ Pytaniami, które warto postawić w odniesieniu do liderów sektora publicznego jest to: *jakie są umiejętności budowania konsensusu, animacji dialogu, zarządzania sieciami partnerów, budowania kompromisów oraz trwałych partnerstw, wywoływania zmiany i adaptacji?*

Przechodząc do poziomu kwestii operacyjnych, warto rozważyć, jakie podejścia badawcze mogą pomóc w nawiązaniu kontaktu z praktykami krajowej administracji i zwiększeniu użyteczności badań naukowych. Międzynarodowe doświadczenia wskazują na dwie rzeczy. Pierwszą jest zastosowanie podejść i metod z pola społecznych nauk stosowanych (ang. *applied research*) – diagnoz organizacyjnych, badań rozwoju organizacji, ewaluacji czy tzw. podejść *Action Learning* (Bickman, Rog 2009; Buchanan, Bryman 2009; Cummings 2008). Drugą – niezbędną, acz wymagającą dużo większego zaangażowania, czasu i konsekwencji (również ze strony samej administracji rządowej) – jest zainicjowanie badań opartych na podłużnych planach badawczych (ang. *longitudinal designs*). Badania takie, powtarzające pomiar danego zjawiska w czasie, dają potężną siłę analityczną dla polityk publicznych – umożliwiają eksplorację relacji przyczynowo-skutkowych.

Z perspektywy administracji rządowej ważne wydają się natomiast cztery zagadnienia¹¹. Pierwsze to odniesienie bieżących praktyk do szerszych teorii zarządzania i modeli stosowanych na Zachodzie. Krytyczna, oparta na diagnozie refleksja może zapobiec przenoszeniu nieadekwatnych praktyk zagranicznych na grunt krajowy. W praktyce oznacza to włączenie komponentu teoretycznego i przeglądu literatury w każde badanie diagnostyczne zlecane przez administrację. Drugim jest włączenie środowiska akademickiego w diagnozy i analizy stanu oraz procesów administracji publicznej. Praktycznym rozwiązaniem wydaje się z jednej strony organizowanie konkursów grantowych, z drugiej zaś włączanie naukowców w mniejsze badania będące elementami projektów modernizacyjnych. Trzecim zagadnieniem jest zapewnienie wysokiej jakości zleczanych badań. Jakość pośrednio wymusza mechanizm konkurencji stosowany przy konkursach, jednak optymalnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie anonimowych recenzentów, w tym recenzentów zagranicznych. Miałyby to dodatkową zaletę – pozwalałoby na kontakt z zagranicznym

środowiskiem naukowym i poszerzenie krajowych perspektyw. Ostatnie zagadnienie to zdolność do spożytkowania wyników badań. Jest to w zasadzie punkt wyjścia do dyskusji nad zdolnością polskiej administracji rządowej do przyswajania wiedzy, kwestionowania za jej pomocą utartych schematów oraz budowania pamięci instytucjonalnej. Jest to więc dyskusja o mechanizmach uczenia się organizacji. Aby ją podjąć, potrzebne są jednak dane i fakty.

Bibliografia

- Agranoff R. (2007). *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Alimo-Metcalfe B., Alban-Metcalfe J. (2006). „More (good) leaders for the public sector”, *International Journal of Public Sector Management*, nr 19(4), s. 293–315.
- Ansell C., Gash A. (2008). „Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, nr 18, s. 543–571.
- Argyris C. (1977). „Double-loop learning in organizations”, *Harvard Business Review*, nr 55(5), s. 115–125.
- Bartlett J. (2008). *Towards Agile Government*, London: DEMOS.
- Berry F. (2007). „Performance Budgeting Internationally”, w: P.d.L. Julnes, F.S. Berry, M.P. Aristigueta, K. Yang (red.), *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, s. 285–296. Los Angeles: Sage Publications.
- Bevir M. (2006). „Governance”, w: M. Bevir. (red.), *Encyclopedia of Governance*, s. 364–381. Thousands Oaks: Sage Publications.
- Bickman M.L., Rog M.D. (2009). *The SAGE Handbook of Applied Social Research Methods*. Los Angeles: Sage Publications.
- Bober J., Górniak J., Mazur S., Zawicki M. (2008). *Programowanie strategiczne jako realizacja narzędzia polityki rozwoju*, Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego; Kraków: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Boni M. (red.). (2009). *Polska 2030 – Wyzwania rozwojowe*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Bouckaert G. (2006). „Modernising Government: The way forward – a comment”, *International Review of Administrative Sciences*, nr 72(3), s. 327–332.

¹¹ Sugestie dla administracji rządowej są szczegółowo omawiane w pełnej wersji raportu z badania (Ledzion i in. 2009, s. 68–73).

- Buchanan D., Bryman A. (2009). *The SAGE Handbook of Organizational Research Methods*. Los Angeles: Sage Publications.
- Cummings T.G. (red.). (2008). *Handbook of Organization Development*. Los Angeles–London: Sage Publications.
- Davidson J. (2006). „The Primary Methods”, w: V. Jupp (red.), *The SAGE Dictionary of Social Research Methods*, London: Sage Publications.
- Dębicka A. (2008). *Sprawne państwo*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer Business.
- Desmarais C. (2008). „The French Research Community’s Perspective on New Human Resource Management”, *Public Management Review*, nr 10(1), s. 139–150.
- Distelzweig H., Clark C. (2006). „Strategy formulation”, w: M.M. Helms (red.), *Encyclopedia of Management, 5th edition*, s. 837–845. Detroit: Gale.
- Donaldson S.I. (2007). *Program Theory-Driven Evaluation Science: Strategies and Applications*. New York: Lawrence Erlbaum.
- Dunleavy P., Margetts H., Bastow, Simon, Tinkler J. (2006). „New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, nr 16, s. 467–494.
- Easterby-Smith M., Araujo L., Burgoyne J.G. (1999). *Organizational Learning and the Learning Organization: Developments in theory and practice*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Egeberg M. (2007). „How Bureaucratic structures Matters: An organizational Perspective”, w: M. Egeberg (red.), *The Handbook of Public Administration*, s. 77–87. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Elgie R. (2006). „Leadership”, w: M. Bevir (red.), *Encyclopedia of Governance*, s. 513–515. Thousand Oaks: Sage Publications.
- GAO (1997). *Performance budgeting: Past initiatives offer insights for GPRA implementation*, Washington D.C.: U.S. General Accounting Office.
- Goerdel H. (2006). „Taking Initiative: Proactive Management and Organizational Performance in Networked Environments”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, nr 16, s. 351–367.
- Gruening G. (2001). „Origin and theoretical basis of New Public Management”, *International Public Management Journal*, nr 4, s. 1–25.
- Gulick L. (1937). „Notes on theory of organization”, w: L. Gulick, L. Urwick (red.), *papers on the science of administration*, New York: Columbia University.
- Hausner J. (2002). „Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego”, w: J. Hausner, M. Kukiełka (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego. Tom II*, Kraków: Akademia Ekonomiczna w Krakowie.
- Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Herbst J. (2008). „O kategorii responsywności władzy i o pewnym warunku responsywności władzy w Polsce”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 4(6), s. 91–106.
- Hood C. (1991). „A public management for all seasons?”, *Public Administration*, nr 69(1), s. 3–19.
- Hood C., Jackson M. (1991). The New Public Management: A recipe for disaster. *Canberra Bulletin of Public Administration*, nr 1964 maj, s. 16–24.
- Izdebski H. (2007). „Od administracji publicznej do public governance”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1(1), s. 7–20.
- Jones L.R., Thompson F. (1997). „The five Rs of the New Public Management”, *Advances in International Comparative Management*, Supplement 3, s. 15–45.
- Kee J.E., Newcomer K. (2008a). *Transforming Public and Nonprofit Organizations. Stewardship for leading change*. Washington D.C.: Management Concepts.
- Kee J.E., Newcomer K. (2008b). „Why do change effort fail? What can leaders do about it?”, *The Public Manager*, jesień, s. 5–12.
- Keehley P., Abercrombie N. (2008). *Benchmarking in the public and nonprofit sectors: best practices for achieving performance breakthroughs*. San Francisco, Calif.: Jossey-Bass.
- Kettl D.F. (1997) „The global revolution in Public Management: driving themes, missing links”, *Journal of Policy Analysis and Management*, nr 16(3), s. 446–462.
- Kettl D.F. (2005). *The global public management revolution*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Kozak M., Ledzion B., Olejniczak K., Wojtowicz D. (2009). *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000–06 Co-financed by ERDF. National Assessment Report POLAND*, Warsaw: EPRC, EUROREG; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgen/evaluation/expost2006/wp11_en.htm.
- Ledzion B., Olejniczak K., Pander, W. (2009). *Ewaluacja trafności zakresu interwencji Działania 5.1. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Warszawa; Kancelaria Prezesa Rady Ministrów: <http://www.efs.kprm.gov.pl/>.
- Mackiewicz M. (2008). „Zarządzanie poprzez cele i budżet zadaniowy w administracji publicznej w Polsce. Wyniki badań”, *Konferencja Ministerstwa Rozwoju Regionalnego nt. ‘Good governance’ w Polsce*, Europejski Instytut Administracji Publicznej, Warszawa, 23 września 2008.

- Mazur S. (2006). „Historia administracji publicznej”, w: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, s. 41–62. Warszawa: PWN.
- Mazur S. (2008a). *Wyzwania stojące przed administracją rządową w latach 2009–2013 a plany działań w ramach PO KL po 2008 roku*, Opracowanie przygotowane na zlecenie Departamentu Służby Cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego Kancelaria Prezesa Rady Ministrów; kwiecień 2008, Kraków: KGiAP – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Mazur S. (2008b). „Zarządzanie wiedzą w polskiej administracji publicznej”, w: A. Haber, M. Szałaj (red.), *Środowisko i warsztaty ewaluacji*, s. 51–70. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Meier K.J., Hill G.C. (2005). „Bureaucracy in the Twenty-First Century”, w: E. Ferlie, L.E. Lynn, C. Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*, s. 51–71. Oxford: Oxford University Press.
- Metcalfe L. (1994). „International Policy Co-ordination and Public Management Reform”, *International Review of Administrative Sciences*, nr 60(3), s. 271–290.
- Metcalfe L. (2000). *Managing Policy Coordination*, Draft paper presented for students of European Public Affairs; Maastricht: EIPA.
- Metzenbaum S. (2009). *Performance Management Recommendations for New Administration*, Washington D.C.: IBM Center for the Business of Government.
- Motył K., Małecki-Tepicht Ł. (2008). „Postulat dobrego rządzenia jako wyzwanie dla działań w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce w latach 2007–2013”, *Zarządzanie Publiczne* 4(6), s. 124–133.
- OECD. (2005). *Modernising Government: the way forward*. Paris: OECD.
- Olejniczak K. (2008). *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Olsen J. (2006). „Maybe it is time to rediscover bureaucracy”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, nr 16(1), s. 1–24.
- Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co.
- Osborne S.S. (2006). „The New Public Governance?”, *Public Management Review*, nr 8(3), s. 377–387.
- Pandey S., Coursey D., Moynihan D.P. (2007). „Organizational Effectiveness and Bureaucratic Red Tape”, *Public Performance & Management Review*, nr 30(3), s. 398–425.
- Pawson R. (2009). „Introduction to Realist Evaluation and Realist Synthesis”, *Akademia Ewaluacji Programów Rozwoju Społeczno-Gospodarczego*, EUROREG – Uniwersytet Warszawski, Warszawa, 7 lutego 2009.
- Pestoff, V., Osborne S., Brandsen T. (2006). „Patterns of co-production in public services. Some concluding thoughts”, *Public Management Review*, nr 8(4), s. 591–595.
- Piechota G. (2008). „Wykorzystanie kapitału ludzkiego w polskiej administracji podatkowej”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 4(6), s. 19–31.
- Piekus, I., Pytel G., Reimus T., Wyrzykowska A. (2008). *Analiza potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej 2008 r.* Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2003). „Evaluating public management reforms: An international perspective”, w: H. Wollmann (red.), *Evaluation in public-sector reform: concepts and practice in international perspective*, s. 12–35. Cheltenham: Edward Elgar.
- Postuła M., Perczyński P. (2008) *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*. Warszawa: EIPA, Ministerstwo Finansów.
- Power M. (2004). *The Risk Management of Everything. Rethinking the politics of uncertainty*. London: DEMOS.
- Premfors R. (2006). „Modernising Government: The way forward – a comment”, *International Review of Administrative Sciences*, nr 72(3), s. 333–335.
- Roth G. (2008). „The Order and Chaos of the Learning Organization”, w: T.G. Cummings (red.), *Handbook of Organization Development*, s. 475–497. Los Angeles, London: Sage Publications.
- Shafritz J.M., Russell E.W. (2003). *Introducing public administration – 3rd edition*. New York–London: Pearson Longman.
- Skierkowski T. (2008). *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej. Raport z I etapu badania*, Warszawa: IBC Group, HomoHomini.
- Smith P. (1995). „On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector”, *International Journal of Public Administration*, nr 18(2&3), s. 277–310.
- Stewart J., Ranson S. (1994). „Management in the Public Domain”, w: D. McKevitt, A. Lawton, Open University (red.), *Public sector management: theory, critique and practice*, s. 54–70. London: Sage Publications.

Stewart J., O'Donnell M. (2007). „Implementing change in a public agency. Leadership, learning and organisational resilience”, *International Journal of Public Sector Management*, nr 20(3), s. 239–251.

Swiss J.E. (1992). „Adapting Total Quality Management (TQM) to government”, *Public Administration Review*, nr 52(4), s. 356–362.

Szczerski K. (2004). *Porządki biurokratyczne*. Warszawa: Księgarnia Akademicka.

Thijs N., Staes P. (2007). „Applying the Common Assessment Framework in Europe”, w: P.d.L. Julnes, F.S. Berry, M.P. Aristigueta, K. Yang (red.), *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, s. 455–485. Los Angeles: Sage Publications.

Tompkins J.R. (2004). *Organization Theory and Public Management*. Wadsworth Publishing.

Werner J. (2002). „Experiences with Public Sector Reform in Europe and Germany: The Shift from

Public Management to Public Governance”, *ENAP Annual Conference*, Brazil.

Wilkin J., Fabrowska P., Hardt, Ł., Kaczor T., Mackiewicz M., Michorowska B., Węclawska D. (2008). *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce. Raport końcowy*, Warszawa: ECORYS.

Wolf A. (2000). „Trends in public administration – a practitioner's view”, *International Review of Administrative Sciences*, nr 66, s. 689–696.

Yang K. (2007). „Responsiveness in network governance: revisiting a fundamental concept. Symposium introduction”, *Public Performance & Management Review*, nr 31(2), s. 131–143.

Zawicki M. (2002). „New Public Management i Public Governance – zarys koncepcji zarządzania publicznego”, w: J. Hausner, M. Kukielka (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, s. 72–89. Kraków: Akademia Ekonomiczna w Krakowie.

Publikacja artykułu jest współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Spis treści numerów 1–4/2008

2008, nr 1(3)

László Bruszt, Wielopoziomowe zarządzanie – warianty wschodnie. Wyłaniające się wzorce zarządzania rozwojem regionalnym w nowych państwach członkowskich [Multi-level governance – the eastern versions. Emerging patterns of regional developmental governance in the new member states]

Jan Jakub Wygnański, Ekonomizacja organizacji pozarządowych [Economisation of non-government organizations];

Tomasz Grzegorz Grosse, Europeizacja a lokalne uwarunkowania administracyjne (Przykład agencji wdrażających politykę rolną i rozwoju obszarów wiejskich w trzech nowych krajach członkowskich) [Europeanization and local administration resistance. The case of executive agencies implementing CAP and the rural development policy in new EU countries]

Thomas A.P. Sinclair, Pamela Mischen, Budżetowanie wynikowe. Reformowanie złożonych systemów adaptacyjnych [Performance budgeting. Reforming a complex adaptive system]

Jarosław Górniak, Karolina Keler, Ewaluacja i wskaźniki w cyklu planowania i realizacji polityk publicznych [Evaluation and indicators in the cycle of planning and realization of public policies]

Jarosław Bober, Metoda rozwoju instytucjonalnego jako narzędzie doskonalenia administracji publicznej na przykładzie strategii rozwoju samorządów terytorialnych [Institutional development method as a tool of improving the activities of public administration. Case of local government strategies]

Wybór tekstów klasycznych [Selection of classic texts]:

Renate Mayntz, O wybiórczości teorii sterowania [On the selectivity of the theory of the policy process]

2008, nr 2(4)

Janusz Czapiński, Kapitał ludzki i kapitał społeczny a dobrobyt materialny. Polski paradoks [Human and social capitals as sources of economic well-being. Polish paradox]

Radosław Zubek, Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej [Legislative planning in Central Europe]

Anna Sobczak, Wpływ procesu europeizacji na współpracę między instytucjami lokalnymi w miastach europejskich. Analiza porównawcza Krakowa i Glasgow [The impact of the Europeanization process on the cooperation between local institutions in European cities. The comparative analysis of Krakow and Glasgow]

Andrzej Bukowski, Zaufanie – brakująca funkcja reprodukcji systemowej. Bariery w dystrybucji środków unijnych w świetle teorii systemu autopojetycznego Niklasa Luhmanna Trust – a missing function of systemic reproduction. Barriers to the process of awarding and implementation of EU funds in the light of the Niklas Luhmann's theory of autopoietic system]

Igor Zachariasz, Aleksander Nelicki, Skuteczność planowania przestrzennego na poziomie lokalnym a partycypacja społeczna [Efficiency of land use planning on the local level versus social participation]

John L. Campbell, Ove K. Pedersen, Systemy zarządzania wiedzą i porównawcza ekonomia polityczna [Knowledge regimes and comparative political economy]

Wybór tekstów klasycznych [Selection of classic texts]:

Claus Offe, Teoria państwa kapitalistycznego a problem formowania polityki publicznej [The theory of the capitalist state and the problem of policy formation]

2008, nr 3(5)

Ash Amin, Nadzwyczajnie zwyczajne. Działanie na polu ekonomii społecznej [Extraordinarily Ordinary. Working in the Social Economy] – 5; *Tomasz Geodecki*, Pomiar innowacyjności gospodarki przy użyciu pośrednich i bezpośrednich wskaźników innowacji [Measuring the Innovativeness of Economy Using Direct and Indirect Innovation Indicators]

Tomasz Hoffmann, Prawne podstawy systemu kontroli administracji w Polsce [Legal Grounds of the Control System in Polish Public Administration]

Renata Kaminska-Labbé, Catherine Thomas, Bill McKelvey, Odnowa kompetencji organizacyjnych na przykładzie polskich firm postsocjalistycznych w okresie transformacji gospodarczej [Renewal of Organizational Competencies: The Case of Polish ex-Socialist Companies in the Economic Transition Period]

Aneta Kargol-Wasiluk, Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego [The Public Goods Theory and the Paradigm of Public Sector Economics]

Jacek Klich, Wokół dysfunkcji zarządzania samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej [On Certain Dysfunctions in the Management of Independent Public Health Care Units]

Wybór tekstów klasycznych [Selection of classic texts]:

Jan Kooiman, (Współ)rzządzenie socjopolityczne [Social-Political Co-Governance]

2008, nr 4(6)

Paweł Białynicki-Birula, Warunki upowszechniania zabezpieczenia zdrowotnego w krajach gospodarczo rozwiniętych
[The Circumstances of Carrying on Effective Health Policies in Developed Countries]

Grażyna Piechota, Wykorzystanie kapitału ludzkiego w polskiej administracji podatkowej [The Employment of Human Capital in Polish Tax Administration]

Maciej Frączek, *Flexicurity* jako podejście do polityki zatrudnienia w Unii Europejskiej – analiza i ocena [Flexicurity as an Approach to Employment Policy in the European Union – an Analysis and Evaluation]

Grażyna Skąpska, Prawo w ponowoczesnym społeczeństwie [Law in Postmodern Society] – 55; *Grzegorz Gorzelak*, Fakty i mity rozwoju regionalnego [Facts and Myths of Regional Development]

Jan Herbst, O kategorii „responsywności” władzy i o pewnym warunku responsywności władzy w Polsce [The State That Responds. On the Category of “Responsiveness” in Public Management and on Some Preconditions for the Responsiveness of the Polish Administration]

Wybór tekstów klasycznych [Selection of classic texts]:

Gerry Stoker, Zarządzanie jako teoria: pięć propozycji [Governance as Theory: Five Propositions]

Dokumenty – opracowania – raporty [Documents – Elaborations – Reports]:

Krzysztof Motyk, *Łukasz Matecki-Tépicht*, Postulat dobrego rządzenia jako wyzwanie dla działań w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce w latach 2007–2013 [Demand for Good Governance as a Challenge to the Actions of the European Fund in Poland in the Years 2007–2013]

Informacje dla Autorów

Kwartalnik *Zarządzanie Publiczne*

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
ul. Szewska 20/3, 31-009 Kraków
szczepan@ae.krakow.pl

Redakcja kwartalnika *Zarządzanie Publiczne* uprzejmie zawiadamia Autorów, że przyjmuje do publikacji:

- artykuły naukowe i komunikaty z badań,
- recenzje książek.

Teksty powinny spełniać następujące wymogi formalne:

Przyjmowane są wyłącznie artykuły w języku polskim. Do artykułu należy dołączyć streszczenie (nie dłuższe niż 100 słów) w języku polskim i angielskim oraz słowa kluczowe. Objętość artykułu (wraz z bibliografią przygotowaną zgodnie z konwencją przyjętą w kwartalniku i streszczeniem) nie powinna przekraczać arkusza wydawniczego (22 strony znormalizowane, 1800 znaków na stronie), objętość recenzji – pięciu stron znormalizowanych (1800 znaków na stronie).

Redakcja prosi o podawanie na osobnej stronie tytułu (stopnia) naukowego, nazwy zakładu pracy, zainteresowań badawczych, ważniejszych publikacji (maksymalnie pięć) oraz adresu do korespondencji (wraz z adresem e-mail i numerami telefonów).

Należy również dołączyć podpisane oświadczenie, iż tekst nie był wcześniej publikowany. Redakcja przyjmuje tylko oryginalne teksty nieprzedstawione do publikacji w innym czasopiśmie lub książce. Autor nadesłanego artykułu ponosi wszelką odpowiedzialność z tytułu naruszenia praw autorskich i innych związanych z artykułem. W przypadku zakwalifikowania artykułu do druku Autor wyraża zgodę na przekazanie praw autorskich do tego artykułu wydawcy. Autor artykułu zachowuje prawo wykorzystania treści opublikowanego przez kwartalnik artykułu w dalszej pracy naukowej i popularyzatorskiej pod warunkiem wskazania źródła publikacji. Jednocześnie redakcja zastrzega sobie prawo odmowy publikacji nadesłanego artykułu.

Autor artykułu musi mieć stosowne zgody autorów/redakcji/wydawców w sytuacji wykorzystywania w artykule fragmentów innych publikacji, wykresów, ilustracji lub podobnych materiałów. Jeśli artykuł został przygotowany przez kilku autorów, autor nadsyłający artykuł zobowiązuje się do uzyskania zgody pozostałych autorów na powyższe wymogi redakcyjne.

Teksty prosimy kierować na adres redakcji – wydruk w trzech kopiach oraz plik (w formacie PC MS WinWord) wraz z tabelami i wykresami (w formacie MS Excel lub zapisane w edytorze wykresów MS WinWord). Jeśli w dokumencie pojawiają się tabele, grafy, rysunki przygotowane w innych programach (np. Corel Draw, Statistica, SPSS), należy je zapisać w formacie WMF lub EPS z załączonymi czcionkami, w rozdzielczości 300 dpi. Wydruk musi zawierać wszystkie fonty narodowe oraz symbole matematyczne.

Każdy artykuł jest anonimowo przekazywany dwóm recenzentom. Autor otrzymuje recenzje do wglądu niezależnie od tego, czy tekst jest zakwalifikowany do druku, czy odrzucony. W przypadku zakwalifikowania artykułu do druku Autor powinien ustosunkować się do sugerowanych poprawek w terminie wyznaczonym przez redakcję.

Redakcja zastrzega sobie prawo wprowadzenia – w porozumieniu z Autorem – zmian edytorskich oraz dokonania skrótów, jeśli artykuł przekracza przewidzianą objętość.

Redakcja nie zwraca nadesłanych tekstów. Autorzy nie otrzymują honorariów za opublikowane artykuły.

Warunki prenumeraty

Zachęcamy do prenumeraty kwartalnika *Zarządzanie Publiczne*. Cena egzemplarza pojedynczego numeru wynosi 15 zł. Nie przyjmujemy przedpłat, do każdego numeru będziemy dołączać fakturę, płatną przelewem po otrzymaniu. Prosimy o podanie wszystkich niezbędnych informacji potrzebnych do wystawienia faktury VAT. Zamówienia (pocztą bądź e-mailem) prosimy kierować na adres:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o.
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa
tel./fax 022 826 59 21, 022 828 95 63, 022 828 93 91
dział handlowy: 022 635 74 04 w. 219 lub jw. w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl lub scholar@neostrada.pl

Jednocześnie informujemy, że na naszej stronie internetowej www.scholar.com.pl można kupić wersję elektroniczną kwartalnika – zarówno cały numer, jak i pojedyncze artykuły.