

BIBLIOTEKA
MAŁOPOLSKIEGO
OBSERWATORIUM
POLITYKI
ROZWOJU

VIII TOM

KRAKÓW 2015

Świat współpracy – – świat konfrontacji

Wybory strategiczne
dla Małopolski i Polski
w warunkach
podwyższonej
niepewności



REDAKCJA: JACEK WOŹNIAK

Świat współpracy – świat konfrontacji

Wybory strategiczne dla
Małopolski i Polski w warunkach
podwyższonej niepewności

Świat współpracy – świat konfrontacji

Wybory strategiczne dla
Małopolski i Polski w warunkach
podwyższonej niepewności

Redakcja:
Jacek Woźniak

Kraków 2015

Publikacja stanowi pokłosie VIII Konferencji Krakowskiej „Świat współpracy – świat konfrontacji. Wybory strategiczne dla Polski w warunkach podwyższonej niepewności”, która odbyła się w Krakowie w dniach 15–16 czerwca 2015 roku.

Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Tom VIII

Redakcja:

Jacek Woźniak

Recenzja:

dr hab. Jacek Zaucha, prof. UG

Wydawca:

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego

Departament Polityki Regionalnej

ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków

Adres do korespondencji:

ul. Raclawicka 56, 30-017 Kraków

tel. (+48) 12 29 90 900, fax. (+48) 12 29 90 926

www.obserwatorium.malopolska.pl

www.konferencjekrakowskie.pl

Skład publikacji:

Oficina wydawnicza Pegaz | www.epegaz.pl

Projekt okładki:

Małgorzata Flis

Druk:

Drukarnia Leyko

Przy publikowaniu danych z książki prosimy o podawanie źródeł.

ISBN: 978-83-65325-02-0

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

Egzemplarz bezpłatny

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020.



*Pamięci Pana Profesora Antoniego Kuklińskiego,
współinicjatora Konferencji Krakowskich*

SPIS TREŚCI

Od Redakcji	11
-------------------	----

Słowa wstępne

Jacek Krupa	15
Elżbieta Bieńkowska <i>Rynek wewnętrzny jako wyzwanie i cel gospodarki europejskiej</i>	17

Część 1.

Zagrożenia dla polskiej gospodarki w czasach niepewności

Ryszard Bugaj <i>Polski problem z podatkami</i>	23
Tomasz G. Grosse <i>Geopolityczne dylematy Polski w UE</i>	29
Elżbieta Mączyńska <i>Gospodarka i system społeczny</i>	57
Maciej Reluga <i>Jak być wyspą rozwoju w zmęczonej Europie?</i>	75
Witold M. Orłowski <i>Pułapka średniego rozwoju: straszak czy rzeczywistość?</i>	95

Część 2.

Jakiej myśli geopolitycznej potrzebuje dziś Polska?

Włodzimierz Cimoszewicz <i>Czy potrzebna jest rewizja polskiej polityki zagranicznej w świetle kryzysów geopolitycznych w Europie i świecie?</i>	107
Bogusław Chrabota <i>O dramatycznej potrzebie geopolityki</i>	113
Roman Kuźniar <i>Polska wobec atrofii instynktu geopolitycznego UE</i>	121
Piotr Kłodkowski <i>Dyplomacja globalna w wymiarze regionalnym – przykład relacji Małopolski z Indiami</i>	129

Krzysztof Szczerski Środowisko przynależności. <i>W poszukiwaniu kierunków polskiej aktywności międzynarodowej</i>	143
Marcin Zaborowski <i>Rewizja polskiej i unijnej polityki zagranicznej w świetle kryzysów geopolitycznych w Europie i świecie</i>	149

Część 3. **Imigracja – szansą dla Polski?**

Maciej Duszczyk <i>Imigracja do Polski – wyzwania, przed którymi stoimy</i>	155
Marcin Kędzierski <i>Imigracja a przyszłość uczelni wyższych w Polsce – szanse i zagrożenia</i>	165
Paweł Kowal <i>Imigracja – szansą dla Polski?</i>	177
Tadeusz Pomianek <i>Kształcenie obcokrajowców szansą dla polskiej gospodarki oraz szczególnie efektywny sposób kompensacji skutków niżu demograficznego</i>	187

Część 4. **Samorządność w Polsce przyszłości**

Jan Krzysztof Bielecki <i>O potrzebie konsolidacji usług w samorządzie terytorialnym w Polsce</i>	209
Olgierd Dziekoński <i>Doświadczenia reformy samorządowej w Polsce – po co nam samorząd?</i>	213
Konstanty Radziwiłł <i>Samorząd zawodowy: reprezentacja interesu grupy czy interesu publicznego?</i>	225
Jacek Szlachta <i>Jakość rządzenia i poziom samorządności polskich regionów na tle Unii Europejskiej</i>	233
Andrzej Zdebski <i>Samorząd gospodarczy istotnym partnerem administracji rządowej w zarządzaniu państwem w Polsce</i>	245
Piotr Żuber <i>Procesy konwergencji w UE a uczestnictwo Polski w polityce spójności po roku 2020. Wyzwania dla samorządów terytorialnych</i>	259

Część 5.

Miasta – aglomeracje – obszary wiejskie: współpraca czy rywalizacja?

Jacek Majchrowski <i>Metropolia odpowiedzią na aspiracje mieszkańców?</i>	275
Roman Ciepela <i>Jak wzmacniać ośrodki subregionalne w relacjach z otoczeniem?</i>	279
Agnieszka Dawydzik <i>Miasta w Polityce Spójności 2014–2020. Przykład Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych</i>	283
Tadeusz Markowski <i>Zintegrowane plany rozwoju warunkiem sprawnego zarządzania miejskim obszarami funkcjonalnymi</i>	289
Ferdynand Morski <i>Miasta różnych trajektorii. Polityka rozwoju a miasta województwa śląskiego</i>	301
Aleksander Noworól <i>Instytucjonalne aspekty zarządzania obszarami metropolitalnymi</i>	335
Jan Olbrycht <i>Czy polityka miejska jest, na poziomie europejskim, częścią polityki regionalnej?</i>	347
Tomasz Parteka <i>SMART City – fantom czy wyzwanie?</i>	353
Andrzej Porawski <i>O potrzebie konsolidacji wiedzy o miastach</i>	365
Janusz Sepioł <i>Miasto w przestrzeni życia Polaków</i>	369
Wykaz Autorów i Uczestników VIII Konferencji Krakowskiej	381

Już po raz ósmy oddajemy w ręce Czytelników publikację, która jest pokłosiem Konferencji Krakowskiej. Zasadniczym motywem podejmowanym w publikacji jest relacja zachodząca na styku „Świata współpracy” i „Świata konfrontacji”, która implikuje rosnącą niepewność procesów rozgrywających się wokół nas. Musimy uznać, że świat – jaki znaliśmy do tej pory – względnej stabilizacji i przewidywalności, odszedł właśnie do lamusa. Co więcej, ze względu na dynamikę zmian, jako kraj i jako regiony stoimy przed koniecznością podejmowania decyzji o strategicznym często znaczeniu, w warunkach wzrastającej niepewności. Ryzyka, które niesie owa niepewność, są widoczne w naszym otoczeniu geopolitycznym, makroekonomicznym, w uwarunkowaniach prowadzenia polityki społecznej, polityki rozwoju.

Konferencja i tom pokonferencyjny tworzą pięć kręgów debaty.

- Jakie niebezpieczeństwa wynikają dla ekonomii z zagrożeń geopolitycznych?
- Co jest ważniejsze dla polskiej racji stanu: geopolityka czy gospodarka. Jakie są możliwe scenariusze na arenie geopolitycznej, szczególnie wobec dwu konfliktów wojennych u granic Europy (Rosja i państwo Islamskie), które stawiają za cel podważenie powojennego status quo Zachodu? Co to będzie oznaczać dla Polski?
- Co dziś jest ważne dla polskiego samorządu? Rok 2015 jest szczególny dla Polski samorządowej. W tym roku mija 25 lat od wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym. Czy nadal są aktualne słowa, które wypowiedział, na krótko przed śmiercią, profesor Jerzy Reguński: *Pamiętajmy, że podstawą samorządności jest danie ludziom swobody decyzji w sprawach, które ich dotyczą. Wszelkie zakazy ograniczają samorządność i demokrację. Wierzymy w mądrość i odpowiedzialność obywateli?*
- Jakie wyzwania niesie przed sobą polityka imigracyjna? Jak możemy a jak powinniśmy reagować na masowe migracje? Jakie polskie społeczeństwo przyjmuje stanowisko wobec imigrantów? Czy imigracja

może być szansą dla polskiej gospodarki? Czy Polska jest przygotowana na ewentualność gwałtownej fali imigracji?

- Nowa polityka miejska. Dlaczego jest to tak ważne dla Polski i jej regionów? Jak będzie wyglądać współpraca terytorialna w naszym kraju po roku 2023? Czy przetrwa poza koniec dofinansowania w ramach europejskiej polityki spójności? Czy miastom jest potrzebna regionalna polityka miejska? Czy faktycznie jest uprawnione mówienie o nowym paradygmacie polityki rozwoju? Stan polskich miast: szansa czy bariera rozwoju Polski? Polityka rządu i regionów wobec miast vs. polityka urbanistyczna miast. Zarządzanie rozwojem miast i obszarów funkcjonalnych/metropolitalnych: czy istnieje skuteczne zintegrowane podejście? Skutki metropolizacji przestrzeni polskich miast.

* * *

Chciałbym gorąco podziękować wszystkim Autorom, których teksty tworzą niniejszy tom. Mam nadzieję, że spotka się z akceptacją Czytelników i pobudzi do twórczej refleksji.

Jacek Woźniak

Słowa wstępne

Rok 2014 był Rokiem Wolności. Rok 2015 obchodzimy jako Rok Samorządności. Jest to sekwencja oczywista. Najpierw trzeba odzyskać wolność, ale zaraz potem trzeba budować demokrację, bo bez demokracji wolność nie może egzystować – autorem tych fundamentalnych słów jest, nieżyjący już, profesor Jerzy Regulski. Rok 2015 jest zatem czasem refleksji nad istotą samorządności, w jego trakcie obchodzimy nie tylko 25. rocznicę przywrócenia w Polsce samorządu terytorialnego, ale także 30. rocznicę uchwalenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Samorządność jest jednym z tych obszarów, które cieszą się największą akceptacją społeczną w naszym kraju. Samorząd stał się dla rządu ważnym partnerem w realizowaniu zadań publicznych, a z drugiej strony – współpracując ściśle z lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi – przyczynia się do wzmacniania społeczeństwa obywatelskiego. Po 25 latach funkcjonowania odnowionego samorządu terytorialnego warto się zastanowić, czy obecny model samorządności odpowiada na potrzeby obecnych czasów, czy jest w stanie sprostać wyzwaniom stawianym przez współczesny świat, czy jednak potrzebujemy zmian, a jeśli tak, to jakich.

Wypracowanie konsensusu, w duchu wzajemnego szacunku i zrozumienia potrzeb, może okazać się najtrudniejszym wyzwaniem stawianym we współczesnym świecie. Doświadczenia ostatnich lat wskazują, że pomocny w tym procesie może być ruch oddolny, tworzący się samoistnie, chociażby przy pomocy portali społecznościowych czy stymulowany budżetami obywatelskimi. Dostrzeżenie i wykorzystanie tego potencjału powinno być również celem działań samorządów wszystkich szczebli.

Wydarzenia ostatnich miesięcy pokazują, jak poważne wyzwania stoją przed krajami i regionami. Trudne czasy wymagają odważnych decyzji.

Poczucie niepewności związane z wydarzeniami, które zachodzą wokół nas, skłania do szukania takich rozwiązań, które pozwolą nam uniknąć zagrożeń. Konflikty militarne, kryzysy ekonomiczne, wojny handlowe, niepewny los strefy euro, a zwłaszcza narastający problem imigracji – to tylko niektóre wyzwania, z którymi muszą zmierzyć się Europa, Polska, ale także regiony i lokalne wspólnoty.

Problemy te wymagają tworzenia scenariuszy działania. Niepewność wyzwala kreatywność i stwarza warunki, w których konieczna jest współpraca nie tylko z bliskimi sąsiadami, ale i odległymi krajami. Taka sytuacja otwiera pole działania dla samorządów. Nie możemy na te wydarzenia spoglądać z boku, stawiając się w roli obserwatora. Powinniśmy szukać odpowiedzi na pytania: na ile jesteśmy gotowi zmierzyć się z tymi problemami? Czy mamy plany działania? Czy potrafimy działać wspólnie dla dobra innych, nie zapominając o potrzebach własnych mieszkańców? A może właśnie te problemy, umiejętnie rozwiązane, stanowią podstawę do tworzenia scenariuszy własnego rozwoju? Trzeba tylko określić cele, siły i środki, a przede wszystkim osiągnąć powszechną zgodę na działanie.

Temat tegorocznej konferencji *Świat współpracy – świat konfrontacji. Wybory strategiczne dla Polski w warunkach podwyższonej niepewności* skłonił do postawienia trudnych, ale zarazem bardzo istotnych pytań. Jak pozostać liderem wzrostu gospodarczego? Jak napięcia w Unii Europejskiej i jej otoczeniu mogą wpłynąć na nasz kraj? Czy w związku z obecnymi wydarzeniami na arenie międzynarodowej powinniśmy zrewidować naszą politykę zagraniczną? Czy polskiej gospodarce grozi stagnacja? Jak budować trwały rozwój w warunkach niepewności? Czy Polska jest przygotowana na gwałtowną falę imigracji?

To tylko niektóre kwestie, jakie poruszono w tej publikacji. Jestem jednak przekonany, że rekomendacje, które odnajdą Państwo w tym wydawnictwie, pozwolą spojrzeć w przyszłość z uczuciem mniejszej niepewności, skuteczniej wykorzystywać nasz potencjał i stawiać czoło nowym wyzwaniom.

RYNEK WEWNĘTRZNY JAKO WYZWANIE I CEL GOSPODARKI EUROPEJSKIEJ

Rynek wewnętrzny jest postrzegany jako jeden z największych atutów Unii Europejskiej, który przynosi realne korzyści i dzięki któremu powstaje wiele nowych miejsc pracy w całej UE.

Jest jednak jeszcze wiele do zrobienia, aby w pełni wykorzystać jego potencjał. To jeszcze nie ten rynek wewnętrzny, który chcemy widzieć w Europie. Mieszkańcy Unii Europejskiej wciąż napotykać przeszkody, wyzwania i biurokrację. W październiku tego roku Komisja Europejska przyjmie strategię rynku wewnętrznego, która pokazuje kilka dróg prowadzących do wyeliminowania przeszkód w swobodnym przepływie towarów i usług.

Z lepiej funkcjonującego rynku wewnętrznego skorzystają wszyscy. Przyniesie on więcej możliwości specjalistom i przedsiębiorcom, stworzy więcej miejsc pracy dla obywateli. Pełne wdrożenie zasad, na których opiera się funkcjonowanie rynku wewnętrznego, może przynieść znaczne korzyści dla wszystkich osób mieszkających i pracujących w UE. Zatem najwyższy czas, by działać.

Rynek wewnętrzny powinien opierać się na wzmocnionej bazie przemysłowej. Wzmocnienie europejskiego przemysłu jest jednym z priorytetów obecnej Komisji Europejskiej. Strategia rynku wewnętrznego jest kolejnym istotnym elementem realizującym ten priorytet.

Chociaż wielu firmom i specjalistom udało się na rynku wewnętrznym UE, to musieli oni pokonać wiele przeszkód natury biurokratycznej. Znaleźli sposoby, by pokonać te bariery, ale było to kosztowne, czasochłonne i przede wszystkim niepotrzebne. Bariery te muszą zostać usunięte, jeśli chcemy w pełni wykorzystać potencjał wspólnego rynku.

Strategia rynku wewnętrznego koncentruje się na konkretnych środkach mających na celu odblokowanie publicznych i prywatnych inwestycji, na wzmocnieniu innowacji, na pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) i wzmocnieniu pozycji konsumentów.

Zawiera ona konkretne działania mające na celu ułatwienie działalności transgranicznej i pomoc przedsiębiorstwom w wykorzystaniu możliwości, jakie niesie gospodarka globalna, a także wzmocnienie wzajemnego uznawania oraz poprawę egzekwowania przepisów czy norm.

Wszystkie te działania mają jeden cel: uprościć życie i stworzyć więcej możliwości dla konsumentów i przedsiębiorców, którzy inwestują, kupują i sprzedają towary i usługi na europejskim rynku wewnętrznym i poza nim.

Naszym celem jest zmiana rynku wewnętrznego na taki, który chcemy widzieć w Europie:

- Chcemy stworzenia takiego rynku wewnętrznego, gdzie specjaliści mogą oferować swoje usługi w całej UE, szybko i wygodnie. Nie takiego, gdzie stają oni w obliczu biurokracji, zbędnych obciążeń i dużych opóźnień;
- Potrzebujemy rynku wewnętrznego, gdzie przedsiębiorcy mogą wprowadzać innowacje i rozwijać się, otwartego na MŚP. Działalność poza granicami własnego państwa nie powinna być przeszkodą dla małych przedsiębiorstw;
- Potrzebujemy rynku wewnętrznego, na którym konsumenci mają wolny wybór, niezależnie od miejsca zamieszkania;
- Potrzebujemy rynku wewnętrznego, gdzie producenci nie są dyskryminowani ze względu na kraj pochodzenia.

Strategia rynku wewnętrznego nie jest jedyną, która proponuje wprowadzenie nowych rozwiązań. Przede wszystkim musimy się także skupić na lepszym wdrażaniu przepisów już istniejących i uzgodnionych pomiędzy państwami członkowskimi UE. Tylko konsekwencja przyniesie oczekiwany sukces i zmiany.

Musimy zdać sobie sprawę z potencjału, jaki niesie ze sobą rynek wewnętrzny, dlatego wprowadzamy zagadnienia takie jak konkurencyjność i inicjatywy przyjazne rynkowi wewnętrznemu do głównego nurtu wszystkich polityk unijnych. Jednolity rynek cyfrowy, Unia rynków kapitałowych, Unia energetyczna, Europejski Fundusz Inwestycji Strategicznych, Pakiet mobilności pracowników – wszystkie te inicjatywy promują konkurencyjność, tworzenie miejsc pracy i wzrost gospodarczy.

Zdajemy sobie sprawę z siły naszego rynku wewnętrznego, ale także z faktu, że w okresie globalizacji tylko sprawnie działający wspólny rynek zapewni Unii Europejskiej właściwe miejsce na światowej mapie konkurencyjności.

Razem mamy ponad 500 milionów konsumentów, osobno nasze rynki mogą nie być już w stanie sprostać światowej konkurencji ze strony państw takich jak Chiny czy Indie. Dlatego też będziemy dążyć do pełnego wykorzystania potencjału rynku wewnętrznego we wszystkich jego wymiarach. Nasza nowa strategia jest jednym z czynników, który pomoże w budowaniu takiego rynku wewnętrznego, jaki chcemy mieć w UE – takiego, który daje możliwości, a nie stwarza przeszkody.

Część 1.

Zagrożenia dla polskiej
gospodarki w czasach
niepewności

POLSKI PROBLEM Z PODATKAMI

Nikt nie potrafi powiedzieć, jakie poglądy na system podatkowy mieli kandydaci na prezydenta. Można co najwyżej domniemywać, że są za „obniżeniem podatków”. Jednak, wbrew temu co utrzymuje wielu komentatorów, wpływ urzędującego prezydenta na kształt systemu podatkowego może być bardzo duży. Wystarczy sobie przypomnieć decyzje A. Kwaśniewskiego. Skutecznie zablokował on wprowadzenie powszechnego liniowego podatku PIT forsowanego przez L. Balcerowicza (rząd AWS/UW) i... zaakceptował kilka lat później niski liniowy podatek (dla najzamożniejszych osób mających status samozatrudnionego), gdy forsował go SLD. A. Kwaśniewski ustawę podpisał, choć artykuł 2. Konstytucji głosi, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*.

Sprawa jest poważna. Polska ukształtowała swój system podatkowy w zgodzie z dyrektywami ekonomii neoliberalnej. Czy pełni on efektywnie trzy podstawowe funkcje systemu podatkowego: dostarczanie środków na wydatki państwa uznane za celowe, skuteczne oddziaływanie na strukturę produkcji i konsumpcji i zapewnienie odpowiedniego ograniczenia nierówności dochodowych? Generalna odpowiedź – moim zdaniem – powinna brzmieć: raczej nie. Mimo ewidentnego niedofinansowania szeregu zadań państwa utrzymuje się nadal dość wysoki deficyt sektora finansów publicznych. Rynek przesądza o wytwarzaniu szeregu produktów o wątpliwej użyteczności (np. zmasowana reklama). I w końcu, mamy relatywnie „płaski” system obciążeń – uzasadniona jest diagnoza, że efekt dystrybucyjny całego systemu podatkowego jest regresywny.

Łączne dochody z podatków w ostatnich latach wahają się w przedziale 16–18% PKB (z PIT-u zbieramy... 2,5% PKB), czyli na poziomie dużo niższym niż przeciętnie w Unii. Dochody całego sektora finansów (a więc uwzględniające składki do ZUS-u) to wyraźnie poniżej 40% PKB, czyli o około

10 punktów procentowych mniej niż przeciętnie w Unii. Są to obciążenia dużo mniejsze, niż były w rozwiniętych krajach Europy, gdy znajdowały się one na obecnym poziomie rozwoju Polski.

Kilka czynników przesądza, że obciążenia są płaskie (nawet degresywne właśnie). Bardzo wysoki jest udział podatków pośrednich (VAT-u i akcyzy), a płacą je w stosunku do dochodów w większym stopniu ludzie o dochodach niskich i średnich. Ten efekt jest wprawdzie łagodzony przez zróżnicowanie stawek VAT (niższe stawki na produkty pochłaniające relatywnie większą część wydatków uboższych gospodarstw domowych), ale wyraźna jest tendencja do redukcji tego zróżnicowania. Maksymalna stawka PIT-u jest niska, a minimalna wysoka. Kwota wolna od podatku jest bardzo niska. Dochody kapitałowe obciążone są niską stawką liniową (nie kumulują się dochodami z innych źródeł). No i przede wszystkim z niskiego liniowego obciążenia korzystają najzamożniejsi samozatrudnieni (ten status mają w praktyce prawie wszyscy osiągający bardzo wysokie dochody), którzy dodatkowo uzyskują ogromną oszczędność na ZUS. W praktyce samozatrudnieni mają też możliwości wliczania niektórych wydatków konsumpcyjnych w koszty działalności. Ponadto w Polsce nie mają praktycznie żadnego znaczenia podatki majątkowe i w zasadzie zlikwidowany został podatek spadkowy. Dochodzą do tego znaczne (z powodu małej sprawności fiskusa) możliwości unikania obciążeń wynikające z „optymalizacji podatkowej”. Korzystają z tego najbogatsi podatnicy indywidualni i duże firmy – chyba przede wszystkim zagraniczne („duże” są w ogromnej części zagraniczne). Warto też pamiętać, że w ogóle nieopodatkowane są unijne dotacje obszarowe dla rolników. Choć ogromna większość ich beneficjentów to drobni rolnicy, to jest też grupa rekinów otrzymujących wielkie sumy. No i w końcu, mamy problem zgoła przestępczego unikania płacenia podatków (przede wszystkim VAT-u i akcyzy). To też nie są „oszczędności” drobnych podatników. Ubytki należnych podatków pośrednich szacowane są nawet na kilkadziesiąt miliardów złotych.

Relatywnie niski poziom opodatkowania nie stanowi obecnie dramatycznego problemu, bo uzyskujemy wysokie transfery z Brukseli, co łagodzi przede wszystkim niedobór środków na inwestycje infrastrukturalne. Nie sądzę jednak, by obecny model podatkowy mógł być utrzymany (nie mówiąc o pogłębieniu jego zasadniczych cech) bez negatywnych konsekwencji. Ale ta ocena jest oczywiście (w jakiejś mierze) pochodną bardziej globalnej orientacji co do pożądanego ładu systemu społeczno-ekonomicznego.

Transformacja trwająca od roku 1990 była z całą pewnością realizowana wg zaleceń neoliberalnego nurtu w ekonomii, który dominował w polityce rozwiniętych krajów od czasu wyborczych sukcesów Thatcher i Regana na przełomie lat 70. i 80. Na marginesie zepchnięta wówczas została ekonomia keynesowska. Uznano, że nie istnieje „problem efektywnego popytu”, a więc odrzucić należy politykę fiskalną (celem miał być zawsze zrównoważony budżet). Uznano, że imperium wolnego rynku powinno być zasadniczo powiększone, a służyć temu miała prywatyzacja istniejących przedsiębiorstw publicznych i deregulacja w sektorach sieciowych. Zasadniczemu zwiększeniu konkurencji między jednostkami miało sprzyjać zarówno drastyczne ograniczenie funkcji opiekuńczego państwa, jak i skali redystrybucji dochodów. Indywidualna rywalizacja jednostek pozbawionych socjalnej ochrony stać się miała motorem wzrostu i efektywności. Wartości wspólnotowe i solidarność zostały skierowane na ośłą ławkę. Niskie opodatkowanie i płaskie obciążenia (podatek liniowy) stanowiły funkcjonalny składnik neoliberalnej (kontr)rewolucji.

Zalecenia neoliberalnej ekonomii, choć dominowały, zawsze budziły jednak wątpliwości i nigdzie nie zostały zrealizowane w pełni. Paradoksalnie, ale więcej neofickiego zapału okazały niektóre kraje postkomunistyczne niż kraje starej Unii. Polska jest w tej grupie. Dotyczy to przede wszystkim systemu podatkowego.

Kryzys ujawnił słabości neoliberalnej formuły i sprzyja przewartościownikom. Neoliberalne zalecenia podtrzymuje jednak nadal duża grupa ekonomistów (politycy kręca). Hasło „reformy” jest postulatem kontynuowania zmian czysto wolnorynkowych. W Polsce L. Balcerowicz pozostaje niezłomnym rycerzem walczącym o prywatyzację „do dna” i ograniczenie „rozpasanych” wydatków socjalnych. Ma wielu sprzymierzeńców. Przynajmniej niektórzy z nich (wielu przedsiębiorców i menedżerów) w realizacji „reform” mają całkiem praktyczne partykularne interesy. Dotyczy to przede wszystkim obrony uprzywilejowanej pozycji w systemie podatkowym. „Reformatory” mają też mocne oparcie w mediach. Niedawno w Polityce ukazał się raport o roszczeniach. Na okładce raport jest anonsowany postacią robota w fufajce jako rzekomym symbolem roszczeniowych grup. Media skutecznie przekonały ludzi, że podatki wpadają do „czarnej dziury”, a państwo służy wyłącznie politycznej klasie próżniaczej. Korekta wolnorynkowego ładu ustrojowego (osobliwie systemu podatkowego) musi napotkać bariery. Z różnych

powodów demokratyczny mechanizm nie sprzyja przełamaniu przekonania, że obniżanie podatków jest zawsze dobre. Socjalni wyborcy – potencjalni beneficjenci państwowych wydatków – w dniu elekcji zostają często w domu. Nic dziwnego – oszukano ich już wiele razy. Zresztą nie ma dla nich oferty.

Nikt niczego nie ma prawa twierdzić całkowicie kategorycznie, ale jest dużo argumentów uzasadniających postulat wzmocnienia społecznej solidarności i ograniczenia nierówności. Także szeregu innych zmian. Ale tu zatrzymuję się na reformie systemu podatkowego.

Reforma podatkowa powinna umożliwić osiągnięcie trzech celów: zwiększenie w długim okresie względnego poziomu dochodów państwa w stosunku do rozmiarów PKB (pewnie nie mniej niż o 2–4 punktów procentowych) i przede wszystkim zmniejszenie podatkowych obciążeń ludzi o niskich dochodach, co musi prowadzić do powiększenia obciążeń najzamożniejszych. Podatki powinny też stać się bardziej aktywnym instrumentem oddziaływania na strukturę konsumpcji i produkcji oraz stosowane technologie.

Nawet bez szczegółowych szacunków (skądinąd tyleż trudnych, co i celowych) trudno mieć wątpliwości, że bez zwiększenia środków w dyspozycji państwa (po przewidywanym wyschnięciu brukselskich transferów i w kontekście starzenia się społeczeństwa) pojawi się konieczność ograniczeń w służbie zdrowia, a przede wszystkim w systemie ubezpieczeniowym. W takim przypadku trudno sobie też wyobrazić likwidację ciągle dużej luki infrastrukturalnej. Nie daj Boże, żebyśmy stanęli przed koniecznością poważnego zwiększenia wydatków na obronę narodową.

Zmiana struktury obciążeń podatkowych jest celowa zarówno z powodów makroekonomicznych, jak i (tak! tak!) kształtowania racjonalnych postaw pracowniczych i obywatelskich. Dzisiaj nawet menedżerowie spółek pod kontrolą państwa zarabiają nieraz rocznie więcej niż przeciętny pracownik przez całe życie. Ponadto wielu najzamożniejszych płaci – procentowo – niższy podatek niż grupy średnio i nisko zamożnych. W konsekwencji mamy osłabiony popyt na krajowe produkty, co hamuje wzrost. Nieakceptowane są też nierówności, co boleśnie godzi w społeczną spójność i ma liczne negatywne konsekwencje dla postaw pracowników/obywateli.

Oczywiście, racjonalne oszczędności państwowych wydatków są celowe, ale można z tego uzyskać kwoty niewspółmierne do potrzeb. Już wkrótce może się więc okazać, że niewydolność państwa stanie się hamulcem rozwoju, a przede wszystkim podważy – już bardzo ograniczone – zaufanie większości

obywateli do własnego państwa. W obliczu zagrożeń ze Wschodu mogłoby to mieć dramatyczne konsekwencje. Potencjalnie istnieją dwie drogi reformy systemu podatkowego adekwatne względem sprecyzowanych wyżej celów.

Pierwsza droga to upodobnienie polskiego systemu do modelu stosowanego w krajach „starej Unii”. To by implikowało wzrost znaczenia podatków dochodowych: likwidację opodatkowania liniowego, wprowadzenie dodatkowej (górnjej) stawki PIT (np. 40%), włączenie do zintegrowanej podstawy podatku PIT dochodów kapitałowych, rozszerzenie podatku PIT na rolnictwo (łącznie z dochodami z dotacji). Celowe byłoby też ponowne ustanowienie podatku spadkowego i – choćby niewielkiego – obciążenia podatkiem od wartości nieruchomości. To by umożliwiło niewielkie obniżenie obciążeń grup najmniej zamożnych – najlepiej przez powiększenie kwoty wolnej od podatku PIT. Obniżka – bardzo w Polsce wysokiej – stawki VAT wymagałaby jednak rekompensaty przez zwiększenie innych dochodów. Wydaje się, że jest tu tylko jedna rezerwa: likwidacja wspólnego opodatkowania małżonków. Za taką zmianą przemawiają zarówno argumenty społeczne, jak i ekonomiczne, ale przywiązanie do tej „ulgi” jest z pewnością duże.

Katalog zmian w ramach tego modelu reformy nie koliduje z regulacjami obowiązującymi w Unii, ale nie jest pozbawiony mankamentów. Przesunięcie ciężaru opodatkowania w kierunku podatków dochodowych powinno się wiązać z zagwarantowaniem ich niezawodnej ściągalności. Ale też nie narusza praw podatników. Trzeba też pamiętać, że podatki dochodowe są odczuwane jako szczególnie „bolesne”, a ich pobór jest relatywnie bardzo kosztowny. „Koszt” ponosi nie tylko fiskus, ale też podatnicy wykonujący podatkowe wyliczenia. Szczególnie wysokie koszty poboru podatku dochodowego dotyczą osób prowadzących działalność gospodarczą. Nie sposób zresztą uniknąć tu decyzji uznaniowych – nie można całkowicie obiektywnie ustalić, jakie wydatki powinny być zaliczone do kosztów uzyskania przychodu. Naiwny jest postulat, by przyjąć regulację zgodnie z zasadą, że „podatnicy są uczciwi”. Przecież wiemy, że jest wielu nieuczciwych. Ponadto „uczciwość” jest subiektywna, a standardy obciążeń powinny być jednolite.

Potencjalną alternatywą dla wspomnianego wyżej programu reformy, byłoby... zlikwidowanie klasycznych podatków dochodowych. W takim jednak przypadku zasadniczo wzmocnione powinny być postulaty dotyczące podatku majątkowego i spadkowego i konieczne by było większe zróżnicowanie stawek VAT. Osobnego uregulowania wymagałoby opodatkowanie

zagranicznych osób prawnych i fizycznych czerpiących dochody z działalności w Polsce. Tylko pod tymi warunkami można zagwarantować – choć pośrednio – faktyczną progresywność obciążeń podatkowych i konieczny poziom ogólnych dochodów państwa. Także oddziaływanie na gospodarce struktury. Oczywiście, ten rewolucyjny model przebudowy systemu podatkowego niesie różne komplikacje o charakterze „technologicznym”. Ale główny powód, dla którego nie można go obecnie uznać za projekt praktyczny, jest natury formalnej: w Unii obowiązują reguły harmonizacji. Zresztą nie byłoby z pewnością dobrze, gdyby polski system podatkowy różnił się zasadniczo od systemów stosowanych w Unii. Nie znaczy to, że nie należy podejmować debaty nad radykalną reformą systemu podatkowego. Tym bardziej że w dobie globalizacji ten ukształtowany po wojnie system ma ewidentne mankamenty. Ale praktyczna perspektywa zmian w systemie podatkowym musi być zorientowana na wzmocnienie podatków dochodowych.

* * *

J. Stiglitz (w wywiadzie z J. Żakowskim, „Polityka” nr 31 z 2013 r.) powiedział: *Czy wszystkie podatki są dobre? Nie! Ale mogą być dobre. Trudno... by było znaleźć ekonomiczną gwiazdę, która to powie publicznie. Tym bardziej nie powie tego publicznie polityk przed emeryturą.* To sedno problemu, przed którym стоимy – także w Polsce.

GEOPOLITYCZNE DYLEMATY POLSKI W UE

Wstęp

Państwa peryferyjne zajmują niską pozycję w systemie międzynarodowym albo ze względu na swoje położenie geograficzne, bądź z uwagi na niewielki potencjał geopolityczny. Z reguły są to państwa małe bądź średniej wielkości, które nie mają statusu mocarstw, a także znajdują się poza obszarami centralnymi, na obrzeżach lub wręcz na pograniczu określonego układu międzynarodowego. Jak się wydaje, Polska z racji swojego położenia na granicy wschodniej Unii Europejskiej, a także ze względu na stosunkowo niewielki status w polityce międzynarodowej – może być traktowana jako przykład państwa peryferyjnego. W niniejszym artykule zastanawiam się nad tym, czy członkostwo Polski w Unii Europejskiej pozwoliło zmienić ten status, a więc poprawić pozycję międzynarodową, a zwłaszcza czy zwiększyło autonomię w stosunku do największych potęg w regionie i na świecie.

Europa wobec relacji centro-peryferyjnych

Dla analizy relacji między mocarstwami (lub potęgami) a państwami mniejszymi i peryferyjnymi w integrującej się Europie interesującą perspektywą naukową wydaje się podejście regionalne w stosunkach międzynarodowych. Wspomniane koncepcje mają najczęściej charakter eklektyczny. Przykładowo Barry Buzan i Ole Wæver zakładają zgodnie z realizmem, że największe znaczenie dla kształtowania ładu regionalnego mają największe potęgi, a mniejsze kraje muszą się tylko dostosowywać do ustanawianych przez nie reguł (2003, 34–36). Z kolei zgodnie z tradycją liberalną zwracają baczną uwagę na uwarunkowania wewnętrzne, które tworzą preferencje i sposób działania w polityce zagranicznej. Innym wątkiem liberalnym jest przekonanie o wzrastającej roli

instytucji europejskich dla kształtowania ładu regionalnego. Zgodnie z tym podejściem podkreślają też wagę współzależności ekonomicznych i rosnącego znaczenia podmiotów gospodarczych dla funkcjonowania tego ładu.

Eklektyzm podejścia obu autorów jest bardzo dobrze widoczny w analizie roli mniejszych państw w Europie. Z jednej strony w nawiązaniu do liberalizmu pomniejszana jest nieco rywalizacja między mocarstwami regionalnymi o przywództwo. Uznają oni, że UE tworzy wspólnotę bezpieczeństwa, w której niewyobrażalna jest wojna wewnętrzna (Buzan, Wæver, 2003, 57). Tworzy to większy poziom bezpieczeństwa dla państw mniejszych i peryferyjnych, jak również potencjalnie wyższy zakres ich autonomii, a nawet wpływu na politykę zewnętrzną samej Unii. Z drugiej strony wspomniani autorzy postrzegają Europę jako strukturę centro-peryferijną złożoną z koncentrycznych kręgów terytorialnych. Sercem tego układu jest Europa Zachodnia, a dokładnie tandem francusko-niemiecki. Państwa członkowskie z Europy Środkowo-Wschodniej oraz Południowej tworzą dalszy, mniej wpływowy politycznie krąg integracyjny. Na zewnątrz tego układu znajdują się państwa poddane oddziaływaniu UE, w tym przede wszystkim dawne państwa ZSRR, które są jednocześnie zaliczane do rosyjskiej strefy wpływów. Koncepcja koncentrycznych kręgów zakłada relacje hierarchiczne między europejskimi krajami, a także znacząco mniejszy wpływ na ład geopolityczny państw o statusie peryferyjnym (zwłaszcza tych zaliczanych do zewnętrznego kręgu, czyli poza formalnym członkostwem w UE).

Istotne znaczenie dla koncepcji regionalnych w stosunkach międzynarodowych ma prowadzenie analizy jednocześnie na dwóch poziomach: regionalnym i globalnym (Lake, Morgan, 1997). Na tym pierwszym rywalizują o władzę przede wszystkim największe mocarstwa regionalne. Obok regionów scentralizowanych (czyli znajdujących się pod wpływem jednej potęgi) możemy wyróżnić regiony standardowe, gdzie zgodnie z mechanizmem równowagi sił o przywództwo rywalizuje większa liczba mocarstw. Sytuację komplikuje to, że na niektóre regiony oddziałują także wielkie potęgi aspirujące do roli światowej. Mocarstwa światowe rozszerzają swoje wpływy poza rodzime regiony. Z kolei mocarstwa regionalne dążą do utrzymania wyłącznej strefy wpływów i wyparcia wszelkich aspiracji mocarstw światowych z własnego otoczenia regionalnego (Lake, 2014, 269). W ten sposób na przykład USA oddziałują na sytuację w Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej, a jednocześnie Chiny starają się zmniejszyć wpływy geopolityczne i gospodarcze

USA w swoim sąsiedztwie. W podobny sposób USA wywiera wpływ na rosyjską strefę wpływów w Europie Wschodniej i Azji Środkowej, podczas gdy Rosja dąży tutaj do utrzymania wyłącznej strefy oddziaływania. Rywalizacja o Ukrainę jest w tym wypadku naturalnym zderzeniem mocarstwa światowego z ponadregionalnym.

W przypadku Unii Europejskiej analiza regionalna dostrzega zewnętrzną penetrację USA – zarówno na polityki wewnętrzne tej organizacji, ale jeszcze bardziej na jej politykę zewnętrzną. Szczególnie duża rola przypada Stanom Zjednoczonym w odniesieniu do obronności i bezpieczeństwa Starego Kontynentu, gdzie wpływa przede wszystkim za sprawą NATO oraz niektórych państw członkowskich, wiernych sojuszników Ameryki (Buzan, Wæver, 2003, 344, 373). Podobne oddziaływanie – choć w mniejszym stopniu – podejmuje wobec UE także Rosja¹. Warto zauważyć, że analiza regionalna zakłada wpływ na mniejsze państwa jednocześnie przez mocarstwa zewnętrzne, jak i największe państwa członkowskie. Stwarza to pewne możliwości wyboru między tymi potęgami ze strony krajów mniejszych bądź peryferyjnych, jak również różnicowania obszarów tego wpływu (np. bliższego powiązania z mocarstwem globalnym na płaszczyźnie geopolitycznej przy silniejszej kooperacji z największymi państwami członkowskimi na płaszczyźnie gospodarczej).

Problemem w ujęciu analizy regionalnej jest natomiast to, czy oprócz wspomnianej penetracji zewnętrznej Unia Europejska jest także strefą rywalizacji między największymi państwami członkowskimi. A może w wyniku silnej instytucjonalizacji Unia zaczyna stawać się nowym typem mocarstwa regionalnego? Buzan i Wæver uznają, że sytuacja w Europie jest niejako „w pół drogi” między obu modelami. Wielu badaczy integracji europejskiej podkreśla kształtowanie się specyficznej tożsamości europejskiej w polityce zewnętrznej, zorientowanej na pokojowe i dyplomatyczne rozstrzygnięcie sporów oraz postępowanie zgodnie z prawem międzynarodowym (Milczarek, 2003). Uznaje również rosnącą rolę instytucji unijnych dla kształtowania polityki zagranicznej UE. Tymczasem doświadczenia kryzysu ukraińskiego (rozpoczętego w 2013 roku) dowodzą, że głównymi aktorami w dalszym ciągu są największe państwa członkowskie, a instytucje unijne lub ich przedstawiciele pełnią funkcje drugoplanowe lub wręcz usługowe wobec interesów najwięk-

1. Niektórzy badacze, tak jak na przykład B. Buzan, O. Wæver, w ogóle nie uwzględniają takiej penetracji w swoich analizach. O wpływach Rosji na partie polityczne w państwach UE świadczy m.in. następujący raport: Political Capital Policy Research & Consulting Institute 2014.

szych krajów. Co więcej, państwa te zdają się ustępować w tym konflikcie aktorom zewnętrznym: z jednej strony mającym globalne aspiracje Stanom Zjednoczonym, a z drugiej broniącej *status quo* i własnej pozycji geopolitycznej Rosji (Mearsheimer, 2014; Sarotte, 2014; Sakwa, 2015; Grosse, 2014b). Jak się wydaje, stawką w tym konflikcie wcale nie jest jedynie los Ukrainy, a bardziej przyszły status geopolityczny obu wymienionych potęg. Utrata terytorium ukraińskiego jest uznawana za ostateczną deklasację Rosji z pozycji mocarstwa mającego ambicje globalne (a przynajmniej ponadregionalne) (Buzan, Wæver, 2003, 344). Z kolei dla USA kluczową kwestią dla utrzymania przewagi mocarstwa światowego – przede wszystkim w rywalizacji z Chinami – jest zdobycie kontroli nad Rosją, do czego pierwszym krokiem może być obalenie rządów Władimira Putina, a następnie przejęcie kontroli nad gospodarczym potencjałem tego państwa. Chodziłoby o to, aby władze na Kremlu były bardziej spolegliwe wobec strategii geopolitycznej Waszyngtonu, a także otworzyły Rosję na kapitał amerykański, zgodnie z neoliberalnym modelem gospodarki globalnej.

Czy peryferie mogą zwiększyć swoją autonomię?

Zastanówmy się nad możliwościami zwiększenia autonomii przez mniejsze państwa, zwłaszcza te mające status peryferyjny. W ujęciu realistycznym podstawowe znaczenie wydaje się mieć stabilność danego układu geopolitycznego. Im system jest trwalszy, tym większe bezpieczeństwo państw podporządkowanych, ale również mniejsza ich autonomia polityczna. Oznaką destabilizacji ładu międzynarodowego może być słabnięcie wiodącego mocarstwa bądź awans innych mocarstw, aspirujących do przejścia władzy nad systemem międzynarodowym. W ujęciu strukturalnym oznaką tego procesu byłaby zmiana potencjałów geopolitycznych między mocarstwami, prowadząca do rekonfiguracji władzy między nimi albo nawet do zastąpienia starego systemu instytucji międzynarodowych przez nowy. Destabilizacja stwarza potencjalnie szansę państwom zdominowanym do zwiększenia własnej autonomii, ale rośnie również ryzyko wojny i innych kosztów wynikających ze zmiany porządku międzynarodowego. Tego typu zmiana prowadzi najczęściej do uwolnienia się spod kurateli jednego mocarstwa tylko po to, aby wkrótce potem paść w ramię nowego patrona. Niekoniecznie może więc prowadzić do zasadniczego podwyższenia autonomii międzynarodowej państw peryferyjnych.

Niektórzy realiści twierdzą, że bardziej stabilny jest ład dwubiegunowy aniżeli wielobiegunowy (Waltz, 2010, 201; Mearsheimer, 2001, 5). Z kolei dla badaczy nurtu liberalnego sprawą zasadniczą jest tworzenie trwałych regulacji oraz instytucji międzynarodowych zapewniających stabilność, bezpieczeństwo oraz zwiększających autonomię mniejszych państw. Szczególną rolę w tym podejściu pełni Unia Europejska i jej gęsta instytucjonalizacja. Organizacje międzynarodowe (zarówno działające w skali regionalnej, jak i globalnej) nie funkcjonują jednak w próżni geopolitycznej. Oznacza to, że wymagają opieki ze strony wiodącego mocarstwa (lub grupy sojuszniczych mocarstw), w tym przeciwdziałania przez nie kryzysom geopolitycznym i gospodarczym, jak również ponoszenia kosztów stabilizacji i utrzymania danego systemu międzynarodowego.

Z kolei w ujęciu koncepcji systemu światowego podstawowe znaczenie dla autonomii mniejszych państw ma kategoria semi-peryferii. Celem tych podmiotów jest przede wszystkim obrona przed degradacją do statusu peryferii, a więc w pełni uzależnionych od gospodarczego i politycznego centrum (Wallerstein, 2004, 29). Wspomniane kraje dążą też – w miarę możliwości – do pokonania dystansu względem centrum, a tym samym zwiększenia autonomii w relacjach międzynarodowych. Kluczem do takiego awansu jest przede wszystkim rozwój gospodarczy, stwarzający możliwość zbudowania potencjałów geopolitycznych. Według Wallersteina inicjowanie tak rozumianego rozwoju łączy się przede wszystkim z odejściem od modelu egzogenicznej gospodarki. Obejmuje to zwiększenie ochrony protekcyjnej dla lokalnych przedsiębiorstw, aby mogły przygotować się do skutecznej konkurencji na rynkach globalnych. Państwo semi-peryferyjne, a dokładnie sprawność jego administracji i polityki gospodarczej, jest tym samym głównym narzędziem wzrostu i konkurencyjności miejscowej gospodarki oraz lokalnej akumulacji kapitału. Jest to koncepcja na wskroś geoekonomiczna, gdyż zakłada, że polityka gospodarcza państwa ma w rezultacie służyć poprawie autonomii w wymiarze międzynarodowym. Także według Rokkana i Urwina kluczowe znaczenie dla autonomii peryferii ma rozwój gospodarczy, który jest traktowany jako podstawowy czynnik awansu politycznego (1983, 124–129). Wspomniani autorzy zwracają także uwagę na inne elementy uwarunkowań wewnętrznych. Zaliczają doń przede wszystkim potencjał kulturowy, w tym zwłaszcza mobilizację ideologiczną lokalnej społeczności, opierającą się na własnej tożsamości, historii, języku i obyczajach. Wskazują również na

rolę miejscowych elit, które powinny szukać ścieżek awansu nie w oparciu o związki z metropolią, ale własną autonomię i wzmacnianie potencjału lokalnej społeczności.

Podsumowując dyskusję teoretyczną możemy założyć, że zasadnicze decyzje dotyczące ładu międzynarodowego, a tym samym również losów mniejszych państw podejmują wielkie potęgi, zwłaszcza te aspirujące do przewodzenia w skali światowej. Niemniej pewna doza swobody decyzyjnej pozostaje także udziałem państw mniejszych lub peryferyjnych. Poszczególni autorzy wskazują na różne elementy potencjału wewnętrznego tych państw, które pozwalają na zwiększenie autonomii. Wymieniają m.in. trajektorię rozwoju miejscowej gospodarki, jakość struktur państwa i administracji, kwalifikacje i model kariery dominujący wśród miejscowych elit oraz lokalną kulturę. W tym kontekście chciałbym zastanowić się, jakie są możliwości wyboru przez elity państw peryferyjnych strategii geopolitycznej.

Wybrane strategie i taktyki państw mniejszych i peryferyjnych

W stosunkach międzynarodowych analizowanych jest wiele strategii i taktyk geopolitycznych, choć czyni się to przede wszystkim z perspektywy wielkich potęg. W przypadku wyborów, przed jakimi stają państwa mniejsze lub o statusie peryferyjnym, możemy zastosować tylko niektóre spośród tych strategii lub powinniśmy je w istotny sposób zmodyfikować. Jak się wydaje, zasadnicze znaczenie ma strategia *bandwagoning* (tłumaczona jako „przyłączanie się” do aktora najsilniejszego), a polegająca na poszukiwaniu przez państwa słabsze przymierza z wielką potęgą (Labs, 1992; Walt, 1987; Mearsheimer, 2001, 162). Można to przyrównać do wyboru patrona, tj. mocarstwa pełniącego dominującą rolę w układzie regionalnym bądź światowym, który zapewni słabszemu partnerowi udział w korzyściach wynikających z wpływu tego mocarstwa na ład międzynarodowy. Przykładem zastosowania tego typu polityki mogą być bliskie związki sojusznicze między Polską a USA po roku 1989, zwłaszcza na płaszczyźnie geopolitycznej, oraz między Polską a Niemcami w ramach UE i w sferze ekonomicznej. Podstawowym zagrożeniem dla opisywanej strategii jest silnie asymetryczna relacja między takimi podmiotami. Może ona skutkować wykorzystywaniem potencjału państwa peryferyjnego bądź przerzucaniem nań kosztów przy stosunkowo niewielkich korzyściach

ekonomiczno-politycznych oferowanych przez mocarstwo. Może nawet prowadzić do pogorszenia ogólnego stanu bezpieczeństwa państwa zależnego, zwłaszcza w sytuacji prowadzenia ekspansywnej i agresywnej polityki na arenie międzynarodowej przez dominujący w tym układzie podmiot. Należy bowiem pamiętać, że w dobie dysponowania bronią nuklearną przez wielkie potęgi państwa peryferyjne są najczęściej główną areną konfliktów między mocarstwami, w tym również tych militarnych.

Podstawową strategią wymienianą w stosunkach międzynarodowych jest równowaga siły (*balancing*), najczęściej rozumiane jako próba niwelowania wpływów i przewag geopolitycznych zbyt silnego podmiotu (Jervis, Snyder 1991; Haas, 1953, 442–477; Morgenthau, 1973, rozdz. 11; Mearsheimer, 2001, 156). Sposobem prowadzenia tego typu polityki są najczęściej sojusze mające równoważyć potencjał geopolityczny zagrażającego mocarstwa. W przypadku państw peryferyjnych omawiana strategia może mieć zastosowanie w dwóch sytuacjach. Przede wszystkim w odniesieniu do próby balansowania między dwoma konkurencyjnymi mocarstwami lub układami geopolitycznymi. Jednak zgodnie z teorią realistyczną tego typu działanie jest możliwe w sytuacjach wyjątkowych i najczęściej w stosunkowo krótkim okresie czasu. Może też wynikać z intensyfikacji rywalizacji między wspomnianymi mocarstwami lub ze zmiany systemu międzynarodowego. Przykładem tego typu scenariusza wydaje się polityka Ukrainy po rozpadzie ZSRR i próby balansowania przez to państwo między wpływami z jednej strony USA i UE, a z drugiej Rosji. Polityka ta nie wytrzymała – jak się zdaje – próby czasu i doprowadziła do ostrego konfliktu geopolitycznego w 2014 roku. Trwalsze rozwiązania omawianego typu polegają na porozumieniu mocarstw ustanawiających wspólną strefę wpływów na określonym obszarze bądź strefę neutralną geopolitycznie, wolną od jednoznacznej dominacji któregoś z mocarstw. Przykładem może być casus Finlandii w okresie zimnowojennym.

Innym wariantem omawianej strategii pozostającym w dyspozycji krajów peryferyjnych jest próba budowania nowego ośrodka geopolitycznego składającego się z mniejszych państw danego regionu. Przykładem tego typu działań są różnorodne porozumienia kształtowane w Europie Środkowej, które miały na celu budowanie podmiotowości i autonomii całego regionu. Ryzyko tego typu strategii polega na nietrwałości współpracy między państwami mającymi z osobna niewielki potencjał geopolityczny. Są one bowiem wystawione na pokusę związania się ze znacznie silniejszym mocarstwem, które potencjalnie

może zaoferować więcej korzyści gospodarczych bądź geopolitycznych. Oznacza to, że państwa peryferyjne mogą kształtować współpracę regionalną z podobnymi do siebie krajami w sposób instrumentalny, jako kartę przetargową dla innych negocjacji międzynarodowych, a nie jako trwałą i lojalną współpracę w ramach danego regionu.

Nieco innym wariantem geopolitycznym omawianej strategii jest próba „związania” mocarstw – zwłaszcza znanych z historii jako te, które próbowały podbić lub zdominować peryferie – w ramach zinstytucjonalizowanej współpracy międzynarodowej, najlepiej regionalnej. Przykładem tego typu działania jest rozwijanie integracji europejskiej, zwłaszcza wspieranie budowania instytucji wspólnotowych i prawa europejskiego, które będą w ten sam sposób „wiązały” mniejsze państwa, jak i mocarstwa. Wspomniane instytucje mogą więc niwelować naturalną hierarchię władzy występującą między obu grupami państw. Przykładem jest proces europeizacji Niemiec, a więc próba „związania” potęgi tego państwa w ramach współpracy unijnej, a także przez prawo i instytucje UE. Przeniesieniem tej strategii na relacje polsko-rosyjskie byłaby próba jak najściślejszego powiązania Rosji z instytucjami europejskimi, zwłaszcza tymi mającymi kształtować politykę wschodnią UE. Największym zagrożeniem dla omawianej strategii może być przejęcie kontroli nad funkcjonowaniem organizacji międzynarodowej przez największe państwa lub wręcz wykorzystywanie jej instytucji do kształtowania hierarchicznych zależności między państwami centralnymi a peryferyjnymi.

Ważną strategią lub taktyką geopolityczną jest *buck-passing* (tłumaczone najczęściej jako „spychanie odpowiedzialności na innych”), przypominające nieco przyjmowanie statusu państwa neutralnego wobec rywalizacji geopolitycznej (Olson, 1965; Olson, Zeckhauser, 1966; Mearsheimer, 2001, 157–162). Tego typu postawa wydaje się jednak całkowitym zaprzeczeniem sposobu funkcjonowania Polski na arenie międzynarodowej, przynajmniej od roku 2003. Rzeczpospolita przybierała raczej postawę politycznego „harcownika”, zwłaszcza w ramach transatlantyckich zobowiązań sojusznicznych i wobec najważniejszego konfliktu w swoim regionie między Zachodem a Rosją. Taktyka geopolityczna „spychania odpowiedzialności na innych” dotyczy zwłaszcza postępowania w sytuacji zwiększenia napięcia między rywalizującymi mocarstwami lub wręcz w sytuacji wybuchu otwartego konfliktu zbrojnego między nimi. Może ona także przypominać taktykę, którą zgodnie z polskim przysłowiem należałoby nazwać „gdzie dwóch się bije, tam

trzeci korzysta”². Oznacza ona wyczekiwanie na skutki rywalizacji mocarstw prowadzącej do relatywnego osłabienia ich potencjałów, dzięki czemu rośnie rola geopolityczna państw mniejszych, nawet tych peryferyjnych. Przykładem tego typu sytuacji był konflikt między polskimi zaborcami w ramach I wojny światowej, który tak bardzo nadwątlił ich potencjały, że możliwe było nie tylko powstanie niepodległej Polski, ale nawet wygranie przez nią wojny z Rosją Radziecką (prowadzonej w latach 1919–1920).

Inną taktyką geopolityczną jest polityka ustępstw (*appeasement*), której przejawem jest ustępowanie przed żądaniami silniejszego państwa, prowadzącego agresywną lub rewanzystowską politykę na arenie międzynarodowej (Gilpin, 1981, 193–194; Rock, 2000; Mearsheimer, 2001, 163). Celem polityki ustępstw jest próba doprowadzenia do pokojowych rozstrzygnięć, a tym samym normalizowania sytuacji konfliktowej bez ponoszenia kosztów konfliktu zbrojnego. Dotyczy to zwłaszcza sporu między państwami mającymi diametralnie różne potencjały geopolityczne, jak również sytuacji, w której wojna mogłaby prowadzić do utraty suwerenności przez słabsze państwo. Podręcznikowym przykładem tego typu polityki były ustępstwa Czech wobec hitlerowskich Niemiec w 1938 roku (przy aprobacie innych wielkich potęg europejskich).

Kolejną strategią geopolityczną państw mniejszych i peryferyjnych może być akumulacja bogactwa, a więc rozwój krajowej gospodarki i wzmacnianie potencjału gospodarczego, który z czasem może pozwolić na podwyższenie pozycji międzynarodowej danego państwa w strukturze geopolitycznej (Wallerstein, 2004, 29; Mearsheimer, 2001, 143)³. Warunkiem dla rozwoju tego typu strategii jest przede wszystkim rozwijanie endogenicznego potencjału miejscowej gospodarki i ograniczenie nadmiernej zależności ekonomicznej od podmiotów zewnętrznych. Innym warunkiem jest utrzymanie stabilności geopolitycznej oraz funkcjonowanie reżimu międzynarodowego gwarantującego minimalny poziom wymiany gospodarczej.

Można wymienić także inne taktyki, które pojawiają się w dyskursie naukowym lub publicystycznym. Przykładowo możliwości zwiększenia autonomii wobec mocarstw daje mniejszym państwom wejście w posiadanie broni atomowej (Kuź, 2013), niemniej jest to proces kosztowny, długotrwały

2. J. Mearsheimer określa tę strategię także mianem *bait and bleed*, por. Mearsheimer, 2001, 153–154.

3. Szerzej omówienie dyskusji naukowej na ten temat: Grosse, 2007.

i dodatkowo torpedowany przez mocarstwa nuklearne. Inną taktyką może być skoncentrowanie wysiłków w polityce zagranicznej na spójnym przekazie ideowym, który może m.in. odwoływać się do doświadczeń historycznych bądź potrzeby wyrównania wcześniejszych krzywd doznanych ze strony mocarstw. Tego typu taktykę zastosowała Polska, zabiegając o członkostwo w UE (Schimmelfennig, 2001).

Polska praktyka wyborów geopolitycznych

Podstawowym wyborem geopolitycznym Polski po roku 1989 było oparcie polityki zagranicznej na bliskich relacjach sojuszniczych z USA. Zdaniem specjalistów była to strategia *bandwagoning* (Kuźniar, 2008, 297; Zając, 2009), a więc „przyłączenia się” do zwycięzcy „zimnej wojny” i jedynej wielkiej potęgi w skali światowej, mającej także bardzo ważne miejsce w geopolityce europejskiej i duży wpływ na UE. Polscy naukowcy niejednokrotnie krytykują ten sojusz. Uznają, że jego cechą jest silna asymetria korzyści na rzecz strony amerykańskiej, przy niedostatecznym uwzględnieniu polskiej racji stanu i innych wymiernych korzyści politycznych bądź ekonomicznych dla państwa polskiego. Sojusz ten opiera się na bezwarunkowej lojalności Polaków, co znacząco obniża możliwości negocjowania własnych interesów. Co więcej, jest to polityka coraz bardziej kosztowna, a nawet skutkuje pogorszeniem bezpieczeństwa narodowego i relacji z partnerami z UE, w tym sojusznikami z Europy Środkowej (Bieleń, 2014, 65; Kuźniar, 2008, 251–253). Prowadzi ona do nadmiernego uzależnienia od światowego mocarstwa przy pełnym braku wpływu na jego politykę (Kuźniar, 2008, 298). Jej skutkiem jest niesamodzielność strategiczna i redukcja Polski do roli satelity (Brzeziński, 2000). Dowodzi również słabości definiowania własnych interesów, niedostatków spójnej wizji i strategicznego myślenia, a także braku umiejętności prowadzenia autonomicznej, kreatywnej i niezależnej od zewnętrznych wzorców (bądź nacisków) debaty o celach polityki zagranicznej (Bieleń, 2014, 68, 69).

Jest to jednocześnie trwały element polskiej polityki zagranicznej bez względu na zmiany kolejnych ekip rządowych bądź osób piastujących najwyższą funkcję w państwie (Kuźniar, 2008, 300; Bieleń, 2014, 63). Bardzo dobrze wpisuje się w charakterystykę państwa peryferyjnego. Inicjatywa strategiczna należy bowiem do wiodącego mocarstwa, a rola Polski jest reaktywna i w pełni zależna od polityki USA (Schweiger, 2014, 394; Bieleń,

2014, 68). Kolejne projekty geopolityczne podejmowane przez polski rząd pochodzą najczęściej od geopolitycznego patrona lub są z nim uzgadniane. Dlatego wynikający z tej polityki bilans korzyści i kosztów jest przede wszystkim zgodny z interesami amerykańskimi, a nie zawsze polskimi. Dodatkowo w polityce Rzeczypospolitej mieszają się tendencje megalomańskie, a więc bez należytego uwzględnienia rzeczywistego potencjału geopolitycznego, z politycznym wasalstwem, klientelizmem i serwilizmem (Zięba, 2010, 136; Kuźniar, 2008, 319). Przykładem jest polityka wobec Rosji, która nie uwzględnia różnicy potencjałów geopolitycznych między obu krajami, prowadzi do coraz większych strat gospodarczych i zwiększa ryzyko geopolityczne.

Konsekwencją omawianej relacji między USA a Polską jest także szereg działań podejmowanych na forum UE. Polska nieprzypadkowo jest odbierana przez partnerów europejskich jako wierny sojusznik USA w polityce unijnej. Przejawem tej tendencji jest przede wszystkim wspieranie silnych relacji transatlantyckich między UE i Ameryką, w tym również obecności NATO i amerykańskich wojsk na Starym Kontynencie. Polska wielokrotnie deklarowała nadrzędność Sojuszu Północnoatlantyckiego dla bezpieczeństwa UE. Zgodnie ze stanowiskiem amerykańskim wspierała poszerzenie obu tych organizacji na wschód, w tym m.in. o Gruzję, Ukrainę, Mołdowę, Bałkany Zachodnie (Schweiger, 2014, 412–414). Właśnie z uwagi na swoją proamerykańską geopolitykę władze RP były początkowo niechętne rozwojowi Wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony⁴, zwłaszcza że projekt ten był interpretowany jako próba zwiększania autonomii UE wobec NATO i USA. Później Polska stała się aktywnym orędownikiem rozwoju tej polityki, traktowanej już w nowy sposób, jako europejskie ramię Sojuszu Północnoatlantyckiego (Zięba, 2010, 117, 125–127, 136; Kuźniar, 2008, 206). Ważną konsekwencją relacji polsko-amerykańskich jest polityka wschodnia RP, a zwłaszcza próby kształtowania polityki UE w tym kierunku (Schweiger, 2014, 411).

Polityka wschodnia jest jednym z największych priorytetów Polski w UE, czego przejawem było przede wszystkim Partnerstwo Wschodnie, wspólna inicjatywa z rządem Szwecji (przyjęta przez Radę UE w 2008 roku). Omawiana polityka miała na celu oddziaływanie za pomocą instrumentów europejskich na wschodnich sąsiadów Polski w celu ich ściślejszego związania z UE

4. Przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego występowała pod nazwą Europejska polityka bezpieczeństwa i obrony.

i tworzenia jej zewnętrznego kręgu wpływów, a jednocześnie strefy buforowej z Rosją (Copsey, Pomorska, 2014, 423). Oddziaływanie Unii było prowadzone „miękkimi” środkami, przede wszystkim poprzez pogłębianie relacji ekonomicznych, tworzenie zachęt inwestycyjnych i przekazywanie środków pomocowych, propagowanie idei politycznych oraz regulacji europejskich.

Uruchomienie Partnerstwa Wschodniego można uznać za polski sukces, choć był on dość powierzchowny (Copsey, Pomorska, 2014, 426). Inicjatywa nie była zbyt korzystna dla wschodnich sąsiadów, gdyż nie stwarzała perspektywy członkostwa, jak również oferowała bardzo skromne fundusze pomocowe. Możliwość dostępu do wysoko konkurencyjnego rynku wewnętrznego Unii nie była zbyt wielką zachętą, tym bardziej że wiązało się z nią przyjęcie regulacji unijnych i innych rozwiązań mogących utrudnić dostęp towarów z państw Partnerstwa Wschodniego na ten rynek. Działania implementujące omawianą politykę (w tym negocjowanie umów stowarzyszeniowych) postępowały niezwykle wolno, a bardziej zdecydowane kroki w tym kierunku podjęto dopiero w roku 2014, czyli już po wybuchu kryzysu ukraińskiego. Niezależnie od opieszałości polskiej administracji w zakresie aktywnego wdrażania tego Partnerstwa szybko się okazało, że to inne państwa mają decydujący głos w tej sprawie. Niemcy, Francja i Rosja (choć w różnym stopniu i z odmiennych przyczyn) były generalnie niechętne tej inicjatywie (Copsey, Pomorska, 2014, 435–437). Ilustruje to faktyczną rolę mocarstw w odniesieniu do działań UE mających poważne skutki geopolityczne.

Należy pamiętać, że polityka wschodnia promowana przez polskie władze przyczyniała się do osłabienia związków sąsiadów UE z Rosją, co było odbierane przez to mocarstwo jako wkraczanie w jego wyłączną strefę geopolityczną (Mearsheimer, 2014; Sakwa, 2015). Taka polityka nawiązywała do spuścizny intelektualnej m.in. Jerzego Giedroycia i Juliusza Mieroszewskiego, według której celem strategicznym polskiej polityki powinno być osłabianie Rosji, m.in. poprzez stopniowe „odrywanie” od niej wschodnich sąsiadów Polski i jednoczesne powiązanie tych ziem z polityką polską (w tym wypadku realizowaną za pośrednictwem instrumentów unijnych)⁵. Trzecia Rzeczpospolita „nie wytworzyła żadnej nowej całościowej doktryny polityki wschodniej innej niż prometejsko-giedroyciowa” (Kowal, 2012, 153).

5. Tego typu polityka była kształtowana i upowszechniana m.in. przez rządowe ośrodki analityczne (Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Ośrodek Studiów Wschodnich) oraz niektórych akademików. Por. Gil, Kapuśniak, 2009; *Polska polityka wschodnia*, 2013.

Podstawowym problemem omawianej koncepcji jest abstrahowanie od interesów największej potęgi w regionie, a mianowicie Rosji, a faktycznie prowadzenie polityki antyrosyjskiej. Tego typu podejście w oczywisty sposób zmierza do zaostrzenia rywalizacji geopolitycznej, a nawet grozi destabilizacją sytuacji w regionie i potencjalnie może obniżyć bezpieczeństwo dla samej Polski. Trudno też uznać, aby Polska mogła sobie pozwolić na prowadzenie agresywnej polityki wobec Rosji bez ponoszenia znacznych kosztów, tym bardziej w sytuacji diametralnie różnych potencjałów geopolitycznych między obu państwami. Z punktu widzenia polskich interesów bardziej rozsądną polityką wydaje się być dążenie do stabilizacji sytuacji u jej granic, instytucjonalne „związanie” Rosji ze strukturami europejskimi⁶ oraz próba wykorzystania rosyjskiego rynku zbytu dla rozwoju gospodarczego, a tym samym podniesienia własnej rangi geopolitycznej. Polityka uszczuplania rosyjskiej strefy wpływów, a tym samym próba obniżania statusu geopolitycznego Rosji – przekracza możliwości strategiczne Polski. Co więcej, jest to działanie postrzegane jako ryzykowne lub niezgodne z interesami wielu członków UE. Wydaje się być natomiast zgodne ze strategią Waszyngtonu, dążącego nie tylko do osłabienia Moskwy, ale zwiększania wpływu gospodarczego i politycznego nad samą Rosją – terytorium będącym według Halforda Mackindera kluczowym obszarem geopolitycznym, niezbędnym do uzyskania (lub utrzymania) dominacji nad światem⁷. Należy też pamiętać, że jeszcze w okresie zimnowojennym Kenneth Waltz przewidywał (2010, 205), że jakakolwiek próba zbliżenia między Rosją a Europą spotka się z oporem ze strony USA. Podsumowując, polityka wschodnia RP daleka jest od strategii *buck-passing* (tj. spychania odpowiedzialności na innych) lub balansowania potęgi Rosji poprzez jej silniejsze związanie ze strukturami unijnymi. Zamiast tego pozostaje w ścisłym związku z amerykańskimi interesami, co jest zgodne ze strategią *bandwagoning*.

Oprócz wiodącej relacji z USA władze RP prowadziły też inne działania geopolityczne w UE. Niektórzy autorzy uznają, że dominującą strategią państw członkowskich na forum unijnym jest elastyczne kształtowanie sojuszy

6. Politykę normalizacji stosunków UE z Rosją i zacieśnienia współpracy gospodarczej i instytucjonalnej między UE a Euroazjatycką Unią Gospodarczą zalecają niektórzy eksperci: Sakwa, 2015, 560–561; Krastev, Leonard 2015, 50.

7. Na temat koncepcji tzw. *heartland'u*: Mackinder, 1904. Podobną interpretację interesów amerykańskich w konflikcie ukraińskim przedstawił Ryszard Zięba (2014, 24–26).

w zależności od konfiguracji interesów w konkretnej sprawie (Wallace, 2005, 502). Tego typu polityka mogła być stosowana w początkowym okresie członkostwa w UE, kiedy polski rząd wykazywał się stanowiskiem nie tylko proamerykańskim i antyrosyjskim, ale również mocno zdystansowanym wobec Niemiec oraz niechętnym wobec dalszego pogłębiania integracji (lub określanym wręcz jako eurosceptyczne [Schweiger, 2014, 399; Kuźniar, 2008, 207, 282]). Niemniej począwszy od roku 2007 rząd prowadzi politykę unijną w bliskiej relacji z Niemcami, starając się w ten sposób maksymalizować własne wpływy w tej organizacji, ale będąc również wyraźnym wsparciem dla celów niemieckich w UE (Copsey, Pomorska, 2014, 433)⁸. Przypomina to strategię *bandwagoning*, stosowaną tym razem w stosunku do największego mocarstwa w UE, przede wszystkim zorientowaną na politykę wewnątrz-unijną lub prowadzoną w aspekcie ekonomicznym, jak również wyraźnie drugorzędną wobec relacji transatlantyckiej z USA⁹.

Innym działaniem geopolitycznym było kształtowanie relacji sojuszniczych w Europie Środkowej, dla których podstawą była Grupa Wyszehradzka (zainicjowana jeszcze w 1991 roku). Była to polityka mająca niewątpliwie wzmacniać rolę Polski i w najbliższym sąsiedztwie, ale również w polityce unijnej (Törő, et al. 2014, 372; Schweiger, 2014, 400). Instrumentalne podejście Polski do tej współpracy raziło niejednokrotnie mniejsze państwa, które zarzucały Warszawie, że zbyt mało interesuje się losem regionu, a także zbyt mocno forsuje własne pomysły polityczne. Jednym z takich pomysłów było włączanie Grupy do działań na rzecz preferowanej przez Polskę polityki wschodniej, jak również poszerzanie współpracy o inne państwa regionu, w tym kraje nadbałtyckie i uczestniczące w Partnerstwie Wschodnim (Törő et al., 2014, 376–377).

Komentarze ekspertów wskazują na słabe efekty współpracy państw wyszehradzkich (tzw. V4). Wprawdzie wraz z biegiem czasu udawało się podjąć współpracę w wielu obszarach europejskich (m.in. polityce spójności, zagranicznej, obronnej), niemniej w dalszym ciągu jest to stosunkowo luźna

8. Przykładowo obecność Polski w Trójkącie Weimarskim była odbierana przede wszystkim jako wzmocnienie stanowiska Niemiec w relacji do Francji. Por. Schweiger, 2014, 398.

9. Trudno, aby było inaczej, skoro państwo niemieckie w wielu kluczowych sprawach ulega wpływom USA. Przykładem jest inwigilowanie przez niemieckie służby (BND) instytucji unijnych i sojuszników europejskich (m.in. Francuzów), nie tylko na prośbę Amerykanów, ale zgodnie ze szczegółową listą selekcyjną celów dostarczoną przez NSA (*The National Security Agency*). Por. Der Spiegel, 2015.

kooperacja, niekiedy ograniczająca się wyłącznie do sfery retorycznej i politycznych deklaracji (Törő et al., 2014, 366, 378; Bieleń, 2014, 62). Różnice interesów między krajami V4 były niejednokrotnie wykorzystywane przez mocarstwa, co rozbijało jedność grupy. Niektórych partnerów raziła też zbyt duża proamerykańskość lub antyrosyjskość polskiego rządu. W rezultacie próby budowania przez Rzeczpospolitą regionalnego biegunu geopolitycznego jako formuły równoważenia największych potęg regionalnych okazały się strategią o niskiej skuteczności, a także wtórną wobec jej wiodących działań *bandwagoning*.

Inną taktyką geopolityczną były próby przeciwdziałania podziałom politycznym wewnątrz UE, przede wszystkim wobec zróżnicowanej integracji między strefą euro a resztą państw członkowskich. Wspomniany podział mógł w przekonaniu polskich elit prowadzić do wzmocnienia europejskiego centrum i skazania pozostałych państw na status peryferyjny. Dlatego wspomnianą taktykę można uznać za przejaw równoważenia siły (*balancing*). Początkowo polski rząd zapowiedział przyspieszenie przygotowań do członkostwa w Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) (w roku 2008 premier ogłosił gotowość wejścia do tej unii w 2012 roku). Pogłębiający się kryzys gospodarczy w Europie Zachodniej wyhamował jednak te ambitne plany. Rząd postanowił zwlekać z decyzją o członkostwie w UGW, a jednocześnie starał się kontrolować działania podejmowane w czasie kryzysu, które miały zreformować i wzmocnić unię walutową. Można tę taktykę nazwać „trzymaniem nogi w drzwiach”, gdyż polskie władze przystępowały do kolejnych inicjatyw powoływanych w ramach walki z kryzysem (Pakt Euro-Plus, Pakt Fiskalny, Unia Bankowa itp.). W roku 2012 przyjęto stanowisko, że Polska wejdzie do systemu wspólnej waluty, jeśli obie strony będą na to gotowe, czyli nastąpi z jednej strony wzmocnienie strukturalne polskiej gospodarki, a z drugiej – strefa euro upora się z kryzysem (Schweiger, 2014, 405–410). Warto również zauważyć, że omawiana taktyka była możliwa do realizacji dzięki silnemu wsparciu ze strony Niemiec, a więc w oparciu o mechanizm *bandwagoning*. Po raz kolejny okazało się, że jest to podstawowa strategia geopolityczna, a pozostałe działania wynikają z tej strategii bądź pełnią rolę drugoplanową.

Wybory ustrojowe w UE

Ważnym elementem strategii geopolitycznej członków UE jest próba kształtowania instytucji europejskich, a tym samym wpływania na model ustrojowy integracji. Szczegółowa konfiguracja instytucjonalna w tym względzie może być wprawdzie bardzo zróżnicowana, niemniej istnieją dwa podstawowe modele. Pierwszy opiera się na podejściu międzyrządowym, a więc wiodącej roli państw członkowskich. Zgodnie z założeniami realistycznymi dominującą pozycję w ramach tego modelu zyskują największe państwa, które wykorzystują ramy integracyjne do zdominowania mniejszych krajów. Instytucje UE oraz instrumenty prawa oraz polityk europejskich służą w tym ujęciu przede wszystkim realizacji interesów najbardziej wpływowych i najsilniejszych pod względem politycznym państw. Wspomniane instytucje mogą również służyć nierównemu podziałowi korzyści i kosztów integracji między państwami silniejszymi a tymi słabszymi, jak również kształtowaniu nieformalnych relacji hierarchicznych między nimi (Grosse, 2012). Omawiana wizja integracyjna jest więc szczególnie ryzykowna dla państw peryferyjnych, gdyż w zasadzie przyspiesza ich podporządkowanie wobec największych potęg i nie daje zbyt wielkich szans na zwiększanie autonomii w ramach integracji regionalnej.

Drugi model integracyjny opiera się na zwiększającej się roli instytucji ponadnarodowych, w tym zwłaszcza unijnej technokracji (Komisji), sądownictwa (Trybunału Sprawiedliwości) oraz Parlamentu. W ramach modelu wspólnotowego instytucje międzyrządowe dzielą się władzą z innymi podmiotami politycznymi, co faktycznie ogranicza znaczenie państw członkowskich. Zgodnie z założeniami różnych koncepcji wywodzących się z teorii liberalnej, w tym funkcjonalnej, instytucjonalnej i konstruktywistycznej – z biegiem czasu następuje stopniowy rozwój integracji rozumianej jako przenoszenie kompetencji z państw członkowskich do UE, jak również od instytucji międzyrządowych w kierunku innych instytucji wspólnotowych (Rosamond 2000). W ramach omawianych koncepcji rola państw nie tylko stopniowo maleje, ale również słabnie hierarchia władzy krajów najsilniejszych nad tymi mniejszymi lub peryferyjnymi. Rozwój integracji wpływa bowiem tonizująco na te relacje, powoduje również, że zmniejsza się rola geopolityki wewnątrz UE i rywalizacji między poszczególnymi państwami. Zamiast tego zyskują na znaczeniu inne podziały polityczne, na przykład między pogłądami lewicowymi a prawicowymi itp.

Innym procesem wynikającym z integracji jest stopniowe słabnięcie tożsamości narodowych przy jednoczesnym wzroście znaczenia identyfikacji europejskich (Risse 2001). W założeniach konstruktywistycznych powinno to zostać zwieńczone wyłonieniem ogólnoeuropejskiej wspólnoty politycznej dającej podstawy dla powołania w pełni dojrzałej federacji europejskiej (Rosamond 2005; Cederman 2001). W ramach tego procesu rola poziomu narodowego zostaje ograniczona do funkcji administracyjnych, związanych z implementacją prawa i polityk UE. Tym samym maleje znaczenie funkcji politycznej tego szczebla, polegającej na identyfikowaniu strategicznych interesów narodowych i ich późniejszej artykulacji na forum UE. W omawianych koncepcjach struktury państwowe peryferii ulegają wprawdzie redukcji, a ich spójność narodowa ulega swoistej dezintegracji, ale podobne procesy dotyczą także państw centralnych. Jednocześnie zanika problem rywalizacji geopolitycznej, przynajmniej wewnątrz integrującej się Europy.

Zasadniczy problem omawianych koncepcji może polegać na tym, że scenariusz słabnięcia roli politycznej państw i stopniowego „roztapiania się” narodów w ramach szerszej wspólnoty politycznej może dotyczyć jedynie struktur peryferyjnych. W tym samym czasie zarówno społeczeństwa, jak i struktury państw centralnych zachowują spójność, autonomię wewnętrzną, jak również znaczący wpływ na funkcjonowanie instytucji europejskich. Takie rozwiązanie byłoby konsekwencją hybrydy ustrojowej funkcjonującej na szczeblu europejskim między modelem międzyrządowym a wspólnotowym (ponadnarodowym) (Grosse, 2008). Jednak owa hybryda mogłaby okazać się szczególnie niekorzystna dla najsłabszych podmiotów, wzmacniając dominację państw centralnych nad peryferiami w Europie.

Jak wyglądała praktyka polskich wyborów geopolitycznych w odniesieniu do kształtu ustrojowego integracji europejskiej? W literaturze przedmiotu wskazuje się najczęściej na to, że po uzyskaniu członkostwa w UE nastąpił w łonie polskiej klasy politycznej podział na ugrupowania liberalne i centrolewicowe z jednej strony, które były entuzjastycznie nastawione do integracji, oraz prawicowe i ludowe z drugiej, które były bardziej eurosceptyczne (Ladrech 2010, 140–141; Grosse, 2012, rozdz. 5). Ugrupowania przychylnie wobec dalszego rozwoju integracji opowiadały się z reguły za wzrostem uprawnień Komisji i Parlamentu Europejskiego, z kolei formacje sceptyczne wobec UE były zwolennikami podejścia międzyrządowego (Gagatek 2014, 10–11). Jednak inni badacze dowodzą, że klarownego wsparcia dla rozwoju

modelu wspólnotowego udzieliła tylko niewielka, choć wpływowa grupa polityków, urzędników i ekspertów (środowisko Unii Wolności lub nawiązujące do spuścizny Bronisława Geremka) (Kuźniar, 2008, 206). Pozostała część elity politycznej była albo niekonsekwentna pod względem poglądów ustrojowych, albo miała wyraźne nastawienie międzyrządowe. U większości polskich partii politycznych widać było silne przywiązanie do idei suwerenności oraz niechęć wobec zbyt szybkiego marszu w kierunku europejskiej federacji (Zięba 2010, 116; Kuźniar, 2008, 205). Był to czasami wybór ideowy (tak jak w przypadku środowisk prawicowych) lub czysto pragmatyczny, wynikający z kalkulacji wyborczych (w przypadku lewicy postkomunistycznej). Niemniej tworzyło razem wyraźny konsensus w obrębie różnych ugrupowań opowiadających się bardziej lub mniej konsekwentnie za podejściem międzyrządowym. Jak się wydaje, poczynając od 2005 roku tego typu poglądy stopniowo utrwalały się w łonie klasy politycznej.

Wybór opcji międzyrządowej miał dalszy wpływ strategiczny na politykę europejską kolejnych rządów. Gabinet prawicowy z lat 2005–2007 dostrzegł „pułapkę” stanowiska międzyrządowego, polegającą na wzroście znaczenia przede wszystkim największych państw członkowskich i jedynie iluzji zwiększania autonomii dla peryferii. Zaowocowało to silnym dystansem wobec integracji, którego najważniejszym przejawem była próba torpedowania niekorzystnych dla Polski rozwiązań traktatowych w zakresie zmiany systemu liczenia głosów w Radzie UE. Z kolei faktyczna akceptacja logiki międzyrządowej przez kolejny rząd opcji liberalnej (po roku 2007) doprowadziła do pogłębienia sojuszu z Niemcami, a więc wyboru strategii *bandwagoning* w polityce wewnątrz europejskiej.

Deficyt strategii geoeconomicznej

Pod wpływem integracji europejskiej (a wcześniej w wyniku transformacji ustrojowej) ukształtował się w Polsce model gospodarki egzogenicznej. Był to proces odbywający się przy dość dużej bierności strategicznej ze strony polskich władz, jak również ich silnej podatności na sugestie płynące od zewnętrznych podmiotów politycznych, gospodarczych i środowisk eksperckich. Zabrakło krajowej strategii geoeconomicznej, która czyniłaby z rozwoju gospodarczego źródło potencjału geopolitycznego w regionie. Polityka

gospodarcza rządu była w dużym stopniu oparta na wzorcach neoliberalnych, skupiona na tworzeniu jak najbardziej korzystnych warunków inwestycyjnych dla podmiotów zewnętrznych i optymalizowaniu modelu gospodarczego opierającego się na tanich kosztach produkcji.

Integracja z rynkiem wewnętrznym UE przyniosła wprawdzie korzyści w postaci dostępu do ogromnego rynku zbytu i współpracy z partnerami zagranicznymi, ale wiązała się również z ogromnym wyzwaniem konkurencyjnym dla krajowego przemysłu, rolnictwa i usług ze strony silniejszych podmiotów międzynarodowych. Członkostwo w Unii zobowiązywało do przestrzegania zasad rynku wewnętrznego, które np. nie pozwalały na pomoc publiczną w celu wyrównania poziomu konkurencyjności dla rodzimych przedsiębiorstw. Duża część regulacji unijnych – przykładowo dotyczących polityki klimatycznej – jest asymetrycznie korzystna dla firm działających w różnych częściach UE. W Polsce wymagały niestety większych kosztów niż w państwach, które są mniej zależne od węgla jako źródła energetycznego (Grosse 2011). W konsekwencji obniża to w dłuższym horyzoncie czasu możliwości konkurencyjności przez tę gospodarkę tanimi kosztami produkcji i uzależnia ją od dostępu do stosunkowo drogiej, zewnętrznych technologii.

Wejście na rynek UE stworzyło niszę dla modelu rozwoju opartego na tanich kosztach produkcji i intensywnej współpracy z wiodącymi firmami z UE nastawionymi na eksport, przede wszystkim niemieckimi. Jak to określił jeden z analityków (Orenstein 2014, 24) – duża część niemieckiej maszyny eksportowej znalazła bazę w Polsce. Rozwój był więc możliwy dzięki napływowi inwestorów zagranicznych wykorzystujących tanie koszty i względnie wykształconą siłę roboczą nad Wisłą, ale również korzystających z szeregu preferencji ze strony władz publicznych (np. podatkowych). Niektórzy eksperci twierdzą, że polityka polskich władz była nastawiona na tworzenie jak najbardziej korzystnych warunków dla zagranicznych inwestorów, a mniej na pomoc dla krajowych przedsiębiorców (Klonowski 2010).

Było to dodatkowo wspierane przez integrację z UE. Instytucje europejskie namawiały władze państw Europy Środkowej, w tym również Polski, do otwierania się na zachodnioeuropejskich inwestorów i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Bandelj 2008, 83; Bandelj 2010). Później, w trakcie negocjacji akcesyjnych, były to bardzo ważne warunki dla członkostwa w UE. Komisja Europejska aprobowwała też większość zachęt inwestycyjnych przygotowywanych przez krajowe władze dla kapitału zagranicznego. Udzielała

wsparcia logistycznego, a nawet dofinansowywała agencje rządowe obsługujące inwestorów zewnętrznych (Medve-Bálint 2014). Omawiane działania zostały dodatkowo wzmocnione przez politykę spójności UE skupioną na inwestycjach infrastrukturalnych, a więc tworzących dogodne warunki komunikacyjne dla tych inwestorów.

Problemem opisywanego modelu jest to, że gospodarka jest silnie egzogeniczna, a więc zależna od podmiotów zewnętrznych i koniunktury u największych partnerów Polski (głównie w Niemczech) (Jacoby 2010; Nölke, Vliegenthart 2009; Medve-Bálint 2014, 38; Jasiocki 2013). Jej podstawą są tanie koszty produkcji, które w kilkuletniej perspektywie mogą się na tyle zwiększyć, że cały model przestanie być atrakcyjny dla podmiotów zagranicznych. Jest to również przyczyna, dla której polskie władze (zwłaszcza te o nastawieniu liberalnym) starały się zablokować zbyt szybki wzrost zarobków polskich pracowników. Ewentualny wzrost płac musi być bowiem powiązany ze zmianą modelu gospodarczego. Tymczasem ani inwestorzy (co zrozumiałe), ani polski rząd nie prowadzili działań w kierunku zmiany profilu rozwoju i poprawienia konkurencyjności poprzez wzrost innowacji. Tworzyło to rosnące ryzyko pułapki rozwojowej lub tzw. „pułapki średniego dochodu” (Lee 2013).

Podsumowując dotychczasowe refleksje, warto przytoczyć wnioski Andrew Janosa (2000, 68–69, 414) dotyczące luki rozwojowej między Europą Zachodnią a Środkową. Jego zdaniem kumulowała się ona w długim okresie czasu (przynajmniej od XVII wieku), ale jej podstawową przyczyną był specyficzny model gospodarki ukształtowany w tej części Europy. Polegał on na zbyt wielkiej konsumpcji w porównaniu z gromadzonymi oszczędnościami i inwestycjami produkcyjnymi. Szczególnie niski był poziom inwestowania w zdolności innowacyjne i podwyższające wydajność produkcji. Inną cechą tego modelu była niestabilność ekonomiczna i polityczna w tym regionie. Dodać należy, że wynikała ona wprost z zależności geopolitycznej od zewnętrznych ośrodków władzy (tak było w Polsce przynajmniej od czasów saskich, a więc od XVIII wieku).

Według Rachel Epstein (2014) integracja z UE nie zmniejszyła zasadniczo różnic między zachodnią i środkową częścią Europy. W pewnym stopniu utrwaliła nawet dotychczasowy model rozwoju zależnego Europy Środkowej, gdzie w nowej odsłonie uwidoczniły się dokładnie te same co kiedyś cechy strukturalne. Epstein uznaje, że w dalszym ciągu rozwój opierał się na nadmiernej konsumpcji towarów importowanych przy niewystarczających

krajowych inwestycjach produkcyjnych, zwłaszcza podnoszących poziom innowacyjności. Pomyślność całego regionu zależała od napływu zagranicznego kapitału inwestycyjnego, co było szczególnie silnie widoczne w sektorze bankowym. Inni badacze dodają, że region nadal cierpiał z powodu niestabilności wynikającej z zależności ekonomicznej od Zachodu (Jacoby 2014; Myant et al. 2012). Dotyczyło to przede wszystkim przenoszenia szoków gospodarczych z Europy Zachodniej oraz procyklicznego oddziaływania kapitału finansowego (który zwiększa inflację i ceny aktywów w okresie koniunktury oraz prowadzi do nagłej zapaści gospodarczej w sytuacji odpływu inwestycji w czasie dekonunktury).

Według przytoczonych opinii integracja europejska powieliała w dużym stopniu wcześniejsze trendy rozwoju zależnego w Polsce, a więc w niewielkim stopniu stała się okazją do modernizacji opierającej się na endogenicznych (wewnętrznych) czynnikach wzrostu. Podstawową przyczyną takiego rozwoju wydarzeń były nie tylko dążenia zachodnioeuropejskich inwestorów i polityków, którzy aktywnie wpływali na ukształtowanie się egzogenicznego modelu gospodarki w tej części Europy. Odpowiedzialne za to były również miejscowe elity, które, aby uzyskać geopolityczne cele integracji z Zachodem, poświęciły własną autonomię w polityce gospodarczej.

Podsumowanie

Pod wpływem integracji europejskiej zmniejszyła się polska autonomia w polityce wewnętrznej, co wynika z konieczności przyjęcia *acquis communautaire* i silnego wpływu regulacyjnego UE na państwa członkowskie. Europeizacja sprzyjała skupieniu władz państwowych na absorpcji prawa i funduszy europejskich oraz dość reaktywnej postawie wobec wymogów i zaleceń instytucji unijnych. Niski był potencjał niezbędny do prowadzenia aktywnej polityki w odniesieniu do własnych celów strategicznych w UE (Grosse, 2014a). Nic więc dziwnego, że Polska ma generalnie niewielki wpływ na poszczególne polityki UE i działania regulacyjne (Copsey, Pomorska, 2010, 304–326; Copeland, 2014). Pewnym wyjątkiem jest oddziaływanie na politykę sąsiedztwa UE, a także na politykę spójności i energetyczno-klimatyczną (choć w tym ostatnim obszarze podstawowym działaniem jest blokowanie postępów integracji). Ale nawet bilans osiągnięć w polityce wschodniej

budzi wątpliwości. Jak wcześniej wspomniałem, był to jeden z największych priorytetów polskich władz na arenie europejskiej. Począwszy od roku 2007 działania na tym kierunku poprawiły się, przede wszystkim ze względu na bardziej pragmatyczne podejście (m.in. zrezygnowano z lansowania potrzeby jak najszybszego przyjęcia nowych członków do UE). Ponadto uległa poprawie polityka informacyjna rządu i relacje z największymi partnerami w UE. Szczególnego znaczenia nabrała bliska kooperacja z Niemcami w polityce europejskiej. Niemniej strategia *bandwagoning* nie przyniosła zasadniczego przyspieszenia realizacji konkretnych celów w polityce wschodniej. Polskie starania były natomiast jednym z czynników, które doprowadziły do największego kryzysu Zachodu z Rosją od zakończenia „zimnej wojny” (Sakwa, 2015).

Dla polskiej polityki w UE kluczowe znaczenie miał sojusz z USA. Strategia *bandwagoning* wobec Waszyngtonu była nadrzędna w stosunku do wszelkich innych działań strategicznych. Ustępowały jej zarówno relacje Warszawy z Berlinem, jak również działania mające budować regionalny ośrodek równowagi geopolitycznej w Europie Środkowej. Polska podchodziła zresztą do współpracy w ramach Grupy Wyszehradzkiej w sposób instrumentalny. Była to bardziej taktyka wzmacniania własnej siły przetargowej na arenie międzynarodowej aniżeli budowania autentycznego przywództwa w Europie Środkowej. Mniejsze kraje tego regionu razila taka postawa, dlatego też poszukiwały alternatywnych sojuszy politycznych, zarówno w układach dwustronnych, jak również w ramach nowych inicjatyw regionalnych (ale już bez Polski). Przykładem jest Trójkąt Sławkowski – inicjatywa Austrii, Czech i Słowacji powołana w 2015 roku m.in. w wyniku niezadowolenia z konfrontacyjnego nastawienia polskich władz wobec konfliktu ukraińskiego (Kałan, 2015).

Podsumowując, nadrzędność strategii *bandwagoning* w polskiej geopolityce przynosi umiarkowane korzyści, a w pewnych obszarach rodzi koszty i zwiększa zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego. Polska była daleka od wyboru innych strategii geopolitycznych, np. *buck-passing* (spychania odpowiedzialności na innych) bądź polityki ustępstw (*appeasement*). W niewielkim stopniu odwoływała się do równoważenia siły (*balancing*), a tego typu działania były traktowane drugoplanowo i były podporządkowane nadrzędnej strategii geopolitycznej. Polskie władze nie doceniały też jednego z najbardziej obiecujących działań strategicznych przewidzianych dla państw mniejszych i peryferyjnych, mianowicie geoeconomicznego wspierania rozwoju krajowej gospodarki w celu wzmacniania potencjałów geopolitycznych.

Polityka gospodarcza polskiego rządu opierała się na tworzeniu zachęt dla zagranicznych inwestorów oraz na jak największej absorpcji środków pomocowych UE (na politykę rolną i spójności). Wspomniana polityka skutkowałą wprawdzie wzrostem PKB i popytu wewnętrznego, ale przyczyniała się do rosnącej zależności ekonomicznej od podmiotów pochodzących z państw centralnych (Grosse, 2014a). Opierała się gospodarki przede wszystkim na tanich kosztach produkcji, co może utrudnić długofalowy wzrost i budowanie siły konkurencyjnej krajowych przedsiębiorstw w strategicznej perspektywie.

Niska skuteczność Polski na arenie międzynarodowej wynika przede wszystkim z jej słabego potencjału geopolitycznego (Copeland, 2014, 467; Schweiger, 2014, 402; Copsey, Pomorska, 2014, 432). Jest to także rezultat zaniedbań po stronie samych Polaków. Naukowcy wskazują na niskie kompetencje strategiczne polskich elit (Copsey, Pomorska, 2014, 438–439; Bieleń, 2014, 62–69). Dowodzą także słabości implementowania celów w polityce zagranicznej, w tym braku umiejętności oddziaływania na instytucje europejskie i angażowania polskich urzędników pracujących w tych instytucjach na rzecz realizacji narodowych celów. Względna poprawa działań informacyjnych prowadzonych na arenie unijnej oraz relacji z największymi państwami UE po roku 2007 nie przełożyła się na wyraźny wzrost skuteczności polskiej administracji. Duże znaczenie miał silny wpływ największych potęg na polskie elity, ale również ogromna była podatność tychże elit na zewnętrzne wzorce, sugestie, a nawet korzyści osobiste (Bieleń, 2014, 66–70). Dowodzi to w moim przekonaniu słuszności założeń Rokkana i Urwina, którzy upatrują szans awansu peryferii jedynie w poczuciu autonomii u miejscowych elit i wzmacnianiu przez nie potencjału lokalnej gospodarki i społeczeństwa.

Los państwa mniejszego i peryferyjnego – według szkoły realistycznej – jest przedmiotem gry geopolitycznej między mocarstwami. Państwa słabsze mogą najczęściej pozwolić sobie jedynie na wybór mniejszego zła. Członkostwo w Unii Europejskiej w niewielkim stopniu zmienia te uwarunkowania. W pewnym zakresie, przede wszystkim w polityce wewnętrznej, państwo peryferyjne nawet traci autonomię, gdyż poddane jest silnej presji prawa unijnego i odgórnego wpływu politycznego ze strony instytucji europejskich oraz największych państw członkowskich UE. Przykład Polski dowodzi, że integracja europejska zasadniczo nie zmienia ani statusu peryferyjnego, ani lokalnej kultury politycznej, która sprzyja przede wszystkim poszukiwaniu zewnętrznego patrona, najlepiej najsilniejszego w danym układzie

geopolitycznym. Niezmiernie trudne są polskie wybory dotyczące kształtu ustrojowego UE. Przywiązanie do suwerenności sprzyjało preferencjom w odniesieniu do modelu międzyrządowego. Tymczasem takie rozwiązania wzmacniały hierarchię silnych państw nad tymi słabszymi, a także osłabiały autonomię peryferiów w politykach unijnych.

Dlatego można uznać, że pod pewnymi względami integracja europejska wzmacnia peryferyjność, na przykład w wymiarze zależności gospodarczej od centrum, ale również podatności na impulsy strategiczne płynące z instytucji unijnych bądź wypływające z sugestii potęg regionalnych i światowych. Korzyści gospodarcze lub w zakresie stabilności i bezpieczeństwa geopolitycznego mogą w tej sytuacji okazać się tymczasowe, o czym świadczy zarówno przykład pogrążonej w kryzysie Grecji (2010–2015), jak i destabilizacji wynikającej z kryzysu ukraińskiego. Tym bardziej, jeśli dominujące mocarstwa będą stosowały taktykę przenoszenia kosztów na peryferie lub rozgrywania konfliktów na ich terytorium.

Literatura:

- Bandelj N., (2008). *From Communists to Foreign Capitalists: The Social Foundations of Foreign Direct Investment in Postsocialist Europe*, Princeton University Press, Princeton.
- Bandelj N., (2010). *How EU Integration and Legacies Mattered for Foreign Direct Investment into Central and Eastern Europe*, „Europe-Asia Studies”, Vol. 62, No. 3, s. 481–501.
- Bieleń S., (2014). *Rozważania o polskim interesie narodowym*, „Stosunki Międzynarodowe – International – Relations”, nr 2 (t. 50), s. 57–73.
- Brzeziński Z., (2000). *Sojusznik to nie satelita*, „Polska Zbrojna” nr 14, marzec.
- Bull H., (1977). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Columbia University Press, New York.
- Buzan B., Wæver O., (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Cederman L. E., (2001). *Constructing Europe's Identities: The External Dimension*, Boulder: Lynne Rienner.
- Copeland P., (2014). *Central and Eastern Europe: Negotiating Influence in an Enlarged European Union*, „Europe-Asia Studies”, vol. 66, no. 3, s. 467–487.

- Copsey N., Pomorska K., (2010). *Poland's Power and Influence in the European Union: The Case of its Eastern Policy*, „Comparative European Politics”, vol. 8, no. 3, s. 304–326.
- Copsey N., Pomorska K. (2014). *The Influence of Newer Member States in the European Union: The Case of Poland and the Eastern Partnership*, Europe-Asia Studies, vol. 66, no. 3, s. 421–443.
- Dahl R. A., (1969). *The Concept of Power*, w: *Political Power: A Reader in Theory and Research*, red. R. Bell, D. V. Edwards, R. H. Wagner, Free Press, New York, s. 79–93.
- „Der Spiegel” (2015). *40 000 Unwahrheiten*, nr 18, 25.04, s. 36.
- Epstein, R. A. (2008). *The social context In conditionality: internationalizing finance in post-communist Europe*, „Journal of European Public Policy”, vol. 15, nr 6, s. 880–898.
- Epstein R. A., (2014). *Overcoming 'Economic Backwardness' in the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 52, nr 1, s. 17–34.
- Gagatek W., (2014). *Poland*, w: N. Conti (red.), *Party Attitudes Towards the EU in the Member States: Parties for Europe, Parties Against Europe*, Routledge, London, s. 190–207.
- Gil A., Kapuśniak T., (red.) (2009). *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania, koncepcje, realizacja*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin–Warszawa.
- Gilpin R., (1981). *War and Change in International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Grosse T. G., (2007). *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?*, ISP, Warszawa.
- Grosse T. G., (2008). *Hybrydowy ustrój Unii Europejskiej: dwie logiki zmian w projekcie traktatu konstytucyjnego*, „Analizy Natolińskie”, nr 3 (26).
- Grosse T. G., (2011). *Niskoemisyjna gospodarka w Polsce: wpływ europeizacji na politykę rządu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Grosse T. G., (2012). *W objęciach Europeizacji*, ISP PAN, Warszawa.
- Grosse T. G., (2014a). *The golden straitjacket of Poland's membership in the EU*, „Yearbook of Polish European Studies”, vol. 17, pp. 117–138.
- Grosse T. G., (2014b). *W poszukiwaniu europejskiej geokonomii – przykład kryzysu na Ukrainie*, w: A. Kukliński, J. Woźniak (red.): *Przyszłość wolności. Wymiar krajowy – regionalny – międzynarodowy*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Tom VII, Kraków, s. 145–167.
- Haas E. B., (1953). *The Balance of Power: Prescription, Concept, or Propaganda?*, „World Politics”, 5, no. 4, s. 442–477.
- Jacoby W., (2010). *Managing globalization by managing Central and Eastern Europe: the EU's backyard as threat and opportunity*, „Journal of European Public Policy”, vol. 17, nr 3, s. 416–432.
- Jacoby W., (2014). *The EU Factor In Fat Times and In Lean: Did the EU Amplify the Boom and Soften the Bust?*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 52, nr 1, s. 52–70.
- Janos A. C., (2000). *East Central Europe in the Modern World: The Politics of the Borderlands From Pre- to Postcommunism*, Stanford University Press, Stanford.

- Jasiecki K., (2013). *Kapitalizm po polsku*, IFiS PAN, Warszawa.
- Jervis R., Snyder J., (red.) (1991). *Dominoes and Bandwagons: Strategic Beliefs and Great Power Competition in the Eurasian Rimland*, Oxford University Press, Oxford.
- Kałań D., (2015). *Trójkąt sławkowski: konkurencja dla Wyszehradu?*, „Biuletyn PISM”, nr 18(1255), 16 lutego.
- Klonowski D., (2010). *The effectiveness of government-sponsored programmes in supporting the SME sector in Poland*, „Post-Communist Economies”, vol. 22, nr 2, s. 229–245.
- Kowal P., (2012). *Między Majdanem a Smoleńskiem*, Wydawnictwo Literackie, Kraków.
- Krastev I., Leonard M., (2015). *Europe’s Shattered Dream of Order*, „Foreign Affairs”, vol. 94, no. 3, s. 48–58.
- Kuź M., (2013). *Dlaczego potrzebujemy broni jądrowej*, „Nowa Konfederacja”, nr 9, 5–11 grudnia, <http://www.nowakonfederacja.pl>, [dostęp: 27.04.2015].
- Kuźniar R., (2008). *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa.
- Labs E. J., (1992). *Do Weak States Bandwagon?*, „Security Studies”, vol. 1, no. 3, s. 383–416.
- Ladrech R., (2010). *Europeanization and National Politics*, Palgrave Macmillan, Houndmills – Basingstoke.
- Lake D. A., (2009). *Hierarchy In International Relations*, Cornell University Press, Ithaca.
- Lake D. A., (2014). *Status, Authority, and the End of the American Century*, w: T. V. Paul, D. W. Larson, W. C. Wohlforth (red.): *Status in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lake D. A., Morgan P. M., (1997). *Regional Orders: Building Security in a New World*, University Park: Pennsylvania State University Press.
- Lee K., (2013): *Schumpeterian Analysis of Economic Catch-up: Knowledge, Path-Creation, and the Middle-Income Trap*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mackinder H. J., (1904). *The geographical pivot of history*, „The Geographical Journal”, 23, s. 421–437.
- Mearsheimer J. J., (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*, W. W. Norton & Comp., New York – London.
- Mearsheimer J. J., (2014). *Why the Ukraine crisis is the West’s fault: the liberal delusions that provoked Putin*, „Foreign Affairs”, 93, no. 5, s. 77–89.
- Medve-Bálint G., (2014). *The Role of the EU in Shaping FDI Flows to East Central Europe*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 52, nr 1, s. 35–51.
- Milczarek D., (2003). *Rola międzynarodowa Unii Europejskiej jako „mocarstwa niewojkowego”*, „Studia Europejskie”, 1, s. 33–54.
- Morgenthau H., (1973). *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Knopf, New York.
- Myant M., Drahoukoupil J., (2012). *International Integration, Varieties of Capitalism and Resilience to Crisis in Transition Economies*, „Europe-Asia Studies”, vol. 64, nr 1, s. 1–33.

- Nölke A., Vliegenthart A., (2009). *Enlarging the Varieties of Capitalism. The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe*, „World Politics”, vol. 61, nr 4, s. 670–702.
- Olson M., (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge.
- Olson M., Zeckhauser R., (1966). *The Economic Theory of Alliances*, „Review of Economics and Statistics”, 48, no 3, s. 266–279.
- Orenstein M. A., (2014). *Poland. From Tragedy to Triumph*, „Foreign Affairs”, vol. 93, nr 1, s. 23–27.
- Political Capital Policy Research & Consulting Institute (2014). *The Russian connection. The spread of pro-Russian policies on the European far right*. Budapest: www.riskandforecast.com/useruploads/files/pc_flash_report_russian_connection.pdf [dostęp: 29.04.2015].
- Polska polityka wschodnia* (2013). Kolegium Europy Wschodniej im. J. Nowaka-Jeziorańskiego, Wrocław.
- Risse T., (2001). *A European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation-State Identities*, w: *Transforming Europe*, M. Green Cowles, J. Caporaso, T. Risse (red.), Ithaca: Cornell University Press, s. 198–216.
- Rock S. R., (2000). *Appeasement in International Politics*, University Press of Kentucky, Lexington.
- Rokkan S., Urwin D. W., (1983). *Economy, Territory, Identity. Politics of West European Peripheries*, SAGE Publications, London.
- Rosamond B., (2000). *Theories of European Integration*, Palgrave Macmillan, New York.
- Rosamond B., (2005). *Conceptualizing the EU Model of Governance in World Politics*, „European Foreign Affairs Review”, 10(4), s. 463–478.
- Sakwa R., (2015). *The Death of Europe? Continental fates after Ukraine*, „International Affairs”, vol. 91, no. 3, s. 553–579.
- Sarotte M. E., (2014). *1989: the struggle to create post-Cold War Europe*, Princeton University Press, Princeton.
- Schimmelfennig F., (2001). *The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union*, *International Organization*, 55, s. 47–80.
- Schweiger Ch., (2014). *Poland, Variable Geometry and the Enlarged European Union*, „Europe–Asia Studies”, vol. 66, no. 3, s. 394–420.
- Törő C., Butler E., Grüber K., (2014). *Visegrad: The Evolving Pattern of Coordination and Partnership After EU Enlargement*, „Europe–Asia Studies”, vol. 66, no. 3, s. 364–393.
- Wallace W., (2005). *Post-Sovereign Governance*, w: H. Wallace, W. Wallace, M. Pollack (red.): *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Wallerstein J., (2004). *World – System Analysis. An Introduction*, Duke University Press, Durham–London.
- Walt S. M., (1987). *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, Ithaca.

- Waltz K. N., (2010). *Struktura teorii stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Zajac J., (2009). *Bandwagoning w polskiej polityce zagranicznej*, „Przegląd Zachodni”, nr 3, s. 168–178.
- Zięba R., (2010). *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Zięba R., (2014). *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, nr 2 (t. 50), s. 13–40.

GOSPODARKA I SYSTEM SPOŁECZNY

1. Potencjał społeczno-gospodarczy Polski i główne bariery jego wykorzystania. Marnotrawny antynomiczny dryf

Podstawowe przesłanki dalszego cywilizacyjnego rozwoju i sukcesu Polski mają źródło w cechach, jakości i rozmiarach jej społeczno-gospodarczego potencjału. O możliwościach rozwojowych Polski przekonuje przede wszystkim postęp, jaki dokonał się w ponad 25-letnim okresie transformacji ustroju gospodarczego, wdrażania i umacniania gospodarki rynkowej. Znajduje to wyraźne odzwierciedlenie w statystkach. Zarazem jednak potencjał ten jest w znacznym stopniu marnotrawiony, szczególnie niepowtarzalna transformacyjna szansa na szybsze nadrobienie cywilizacyjnych opóźnień. Źródła marnotrawstwa mają naturę nie tylko ekonomiczną, ale i kulturową, a przede wszystkim polityczną. Występuje przy tym między nimi negatywna synergia sprzężeń zwrotnych, tworząca węzły gordyjskie, mające znamiona błędnego koła. Dotychczasowy rozwój społeczno-gospodarczy Polski ma głównie cechy Porterowskiego modelu opartego na czynnikach produkcji oraz po części cechy modelu inwestycyjnego (ale opartego głównie na zasilaniu zewnętrznym (przede wszystkim w formie funduszy UE). Jednak wciąż jeszcze nie następuje przejście na model innowacyjny. W dodatku potencjał zasobowy jest w znacznym stopniu marnotrawiony. Jak ocenia P. Czapliński, sytuację w Polsce charakteryzuje „równoczesny postęp i anachroniczność, bycie z przodu i wleczenie się z tyłu”. To syndrom „schizofrenii polskiej nowoczesności”. (Czapliński, 2011). W dodatku, choć przeważnie mniej więcej wiadomo, jakie działania mogłyby usuwać blokady, to często brakuje albo woli, albo mechanizmów politycznych, albo jednego i drugiego, aby takie działania podjąć. Prowadzi to do antynomicznego dryfu, działającego jak Tobinowski piasek wsypywany w koła zębate (Tobin, 1978, 152–159)¹.

1. James Tobin, laureat Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii w 1981,

Niemalże każdemu czynnikowi napędzającemu rozwój Polski towarzyszy jakiś czynnik rozwój ten blokujący (zawsze jest jakaś druga, gorsza strona). Antynomiczny dryf zwiększa podatność polskiej gospodarki na sekularną stagnację (Mączyńska, 2015). Poniżej kilka przykładów – przejawów takiego dryfu.

Za społeczno-gospodarcze źródła rozwojowego potencjału Polski można uznać m.in. (szerzej na ten temat w: Mączyńska, 2012):

1. **Relatywnie duży potencjał rynkowy i wynikający stąd popyt wewnętrzny**, generowany przez ok. 38-milionową populację. Z drugiej jednak strony utrzymuje się wysoki poziom bezrobocia, czemu towarzyszą zagrożenia demograficzne: starzenie się społeczeństwa i procesy depopulacji, w tym rosnąca emigracja (z prognoz wynika, że do roku 2050 liczba ludności w Polsce może się zmniejszyć o ok. 4,5 mln) (*Prognoza ludności 2014*, 162). Spadek ten wg prognoz ONZ będzie jeszcze większy i liczba ludności w Polsce mniejszy się do ok. 33 mln w 2050 roku i 22 mln w roku 2100 (*World Population...*, 2015).
2. **Rosnący poziom skolaryzacji**, a tym samym i rosnący odsetek ludności z wyższym wykształceniem, co sprzyja produktywności i mobilności społecznej. Z drugiej jednak strony nieelastyczny system edukacji i niedostateczna jej jakość, fragmentaryczność ocen, „testomania i punktoza”, niedorozwój współpracy szkolnictwa wszystkich szczebli oraz sfery badań naukowych z biznesem, marginalizacja szkolnictwa zawodowego i niedorozwój dualnego systemu edukacji. Obecny system edukacji kładzie mniejszy nacisk na funkcje wychowawcze i generuje konflikty oraz sprzeczności wewnętrzne. „Nie tylko w szkołach podstawowych i średnich, ale w wyższych, również sławnych uniwersytetach – jak w sklepach czy barach szybkiej obsługi – liczy się to, co wymierne, czyli ilość, cena, efektywność i zysk. Relacja „uczeń/student–uczelnia” przekształca się coraz szybciej i skuteczniej w relację „klient–sklep” (Sztumski, 2015). Wiesław Sztumski ocenia, że system edukacji w Polsce cechuje „sklerotyczność” albo mała elastyczność. Nieprawidłowości w kształtowaniu i wykorzystywaniu potencjału badań naukowych i ich wdrażaniu w praktyce sprawiają, że wiele cennych odkryć „wycieka” z Polski (np. wynalazek niebieskiego lasera i in.) Przekłada się to na

swoją koncepcję obrotowego podatku antyspekulacyjnego metaforycznie określił jako ideę o sypaniu piasku w tryby nadmiernie rozpedzonego sektora finansowego (Tobin, 1978).

niski poziom innowacyjności, którym dodatkowo nie sprzyjają relatywnie niskie płace, co petryfikuje nienowoczesne struktury w gospodarce, marginalizując obszary wysokich technologii, petryfikując gospodarke niskomarżową. „Nie nadążamy za przemianami, którym podlega dzisiejszy świat, a dynamika tego procesu odkrywa z całą bezwzględnością nasz brak przygotowania do stawienia czoła wyraźnie widocznym wyzwaniom, choć to właśnie teraz – na naszych oczach – rozstrzyga się polski los na najbliższe dekady” (Kleiber, 2011).

3. **Intensyfikację inwestycji w infrastrukturę** (m.in. dzięki dofinansowywaniu ze środków UE), co generuje mnożniki inwestycyjne, przekładając się na dodatkowe impulsy wzrostu produktu krajowego brutto, determinującego poziom krajowego bogactwa. Lecz zarazem towarzyszą temu patologie w sferze zamówień publicznych i kłęski partnerstwa publiczno-prywatnego.
4. **Efekty mnożnikowe, jakie może przynieść rozwój sektora budownictwa mieszkaniowego** (konieczny ze względu na jego niedorozwój, a zarazem rosnące mieszkaniowe aspiracje Polaków, czyli duży potencjalny popyt na mieszkania). W przyszłości mogłoby to stanowić dodatkowe, silne koło zamachowe gospodarki. Z drugiej strony jednak, występują w tym obszarze patologie wynikające z braku przejrzystej długofalowej polityki mieszkaniowej oraz polityki ładu przestrzennego. Problem mieszkaniowy stanowi barierę nie tylko poprawy sytuacji ludnościowej, ale też mobilności siły roboczej. Stanowi to także barierę rozwoju budownictwa jako branży kluczowej dla PKB. Towarzyszy temu brak strategii rozwoju mieszkalnictwa i – absurdalnie – niedocenywanie kwestii ładu przestrzennego i architektury krajobrazu jako potencjalnych czynników wzrostu PKB i poprawy, jakości życia.
5. **Czynniki kulturowe**, mające podłoże w historycznie wysokiej kulturowej pozycji Polski w Europie i świecie, przy jednoczesnej otwartości na nowe nurty i trendy w poszczególnych dziedzinach życia, co zawsze sprzyja rozwojowi gospodarczemu. Jednak z drugiej strony widoczna jest schizofrenia polskiej nowoczesności („zmodernizowani konserwatyści vs antykapitalistyczni emancypanci”) (Czapliński, 2011) i folwarczycza życia, folwarczność relacji pracodawca-pracobiorca (Leder, 2014; Hryniewicz, 2007).

6. **Potencjał wynikający z „renty zacofania”** i możliwość dokonywania w różnych dziedzinach tzw. żabiego skoku, czyli możliwości przejścia do wyższych faz rozwoju z pominięciem faz pośrednich, przez które wcześniej przechodziły kraje wyżej rozwinięte. Jest to możliwe dzięki wykorzystywaniu doświadczeń innych krajów, co skraca czas dochodzenia do wyższego poziomu i zmniejsza ryzyko błędów dzięki uczeniu się na błędach innych. Ale z drugiej strony ma miejsce przemowienie wzorców, z których mądrzejsze kraje się wycofują – *vide* „punktoza” w nauce i ocenie czasopism naukowych, pandemiczne rankingi oraz wskazywany już przed wiekami przez J. Słowackiego syndrom: *pawiem narodów byłaś i papugą, a teraz jesteś służebnicą cudzą* (Słowacki, 1839).
7. **Potencjał** tkwiący we wciąż niedostatecznie wykorzystywanych, a rosnących (nie tylko wskutek postępu gospodarki, ale i zmian klimatycznych) turystycznych walorach Polski i rezerwach rozwoju sektora turystyki jako ważnego działu gospodarki. Z drugiej strony przeszkadzają turystyczne stereotypy i utracone szanse popularyzacji polskiego dziedzictwa kulturowego wielu miast i regionów. Na to nakłada się problem nieładu przestrzennego i architektonicznego, tworząc przestrzenno-architektoniczną szpetotę.
8. **Historycznie uwarunkowana umiejętność elastycznego reagowania** (słynna przypisywana Polakom zdolność do improwizacji) na zagrożenia i przystosowywania się do zmian, a tym samym otwartość na nowe trendy, co zwiększa możliwości wykorzystania szans, jakie stwarza przełom cywilizacyjny i kształtujący się nowy model gospodarki, w tym gospodarki zwirtualizowanej (wikinonii). Zarazem z drugiej strony wyraźne są przejawy petryfikacji zachowań: *Polak jest, jaki jest* (Czapliński, 2011, Żakowski, *Reforma kulturowa*, 2015).
9. **Gospodarczo korzystne, centryczne położenie geograficzne** Polski sprzyjające intensyfikacji rozwoju rozmaitych form inwestycji zagranicznych, międzynarodowych konsorcjów, centrów informacyjnych itp. Z drugiej strony występują buforowe zagrożenia skutkami konfliktów politycznych w obszarze Wchód–Zachód.
10. **Klimatyczno-surowcowe walory kraju**, z perspektywą na pozyskiwanie nowych zasobów naturalnych i źródeł energii, a z drugiej strony brak długookresowej polityki surowcowej i energetycznej.

Czynniki te sprawiają, że mimo transformacyjnych sukcesów Polska sytuuje się w ogonie rankingu innowacyjności, będącej kluczowym warunkiem dalszego zmniejszania dystansu do krajów wysoko rozwiniętych po roku 2020 i zmniejszania ryzyka pułapki średniego dochodu.

Antynomiczne dryfowanie (naprzód – w tył... *vide* Żakowski, *Reforma kulturowa*, 2015), piach w szprychach rozwoju sprawia, że część potencjału jest blokowana i marnotrawiona na walkę z problemami, które sami wywołujemy (usuwanie piachu). Zaś ten „piach” i jego magazyny to przede wszystkim:

1. **Niewydolność systemu stanowienia i egzekwowania prawa**, niedorozwój sądownictwa i przewlekłość postępowań sądowych, w tym w sprawach gospodarczych. Szczególnie silnym hamulcem rozwoju społeczno-gospodarczego jest nieprzejrzysty i nieefektywny system podatkowy. W obecnym kształcie nie pełni on należycie żadnej z jego fundamentalnych funkcji: ani fiskalnej, ani redystrybucyjnej. Nie jest ani efektywny, ani wydajny. Jest kosztowny, nieefektywny, nadmierne złożony, nieprzejrzysty. Zachęcający do omijania przepisów i do manipulacji podatkowych, w tym karuzeli podatkowych i vatowskiego złodziejstwa podatkowego. Najbardziej obciąża biedniejszych, najmniej najbogatszych. Wyrazem słabości prawa są też występujące przejawy modelu XIX-wiecznego kapitalizmu, czy nawet folwarcznego feudalizmu w relacjach pracobiorca – pracodawca.
2. **Asymetrie i dysproporcje dochodowe**, bieguny bogactwa i nędzy, relatywnie niskie płace i pogłębiające się rozpiętości w dynamice płac i zysków z kapitału (Piketty, 2015; Jarosz, 2015). Stanowi to barierę popytu i zagrożenie dla kapitalizmu. Stąd podejmowane w świecie (choć raczej dotychczas niezbyt skuteczne) działania na rzecz inkluzywnego kapitalizmu.
3. **Rosnące zadłużenie publiczne** i trudności w osiągnięciu równowagi finansów publicznych (co zresztą ściśle wiąże się z bezrobociem, sytuacją demograficzną i wynikającymi z tego rosnącymi wydatkami na renty i emerytury oraz opiekę zdrowotną).
4. **Dysfunkcje systemu politycznego**, w tym dotkliwy dla gospodarki syndrom cyklu wyborczego i związany z nim priorytet celów wyborczych nad makroekonomiczną efektywnością społeczno-gospodarczą. Umacnia to znane w systemach demokratycznych zjawisko, które można by określić sentencją: „Efektywność nie ma elektoratu”.

Syndromowi krótkiego cyklu wyborczego i będącej jego następstwem dominacji krótkiej perspektywy towarzyszy marginalizacja kultury myślenia strategicznego, co nie sprzyja – wymagającej dłuższego horyzontu czasowego – efektywności inwestowaniu w gospodarce.

5. **Nasilające się przejawy anomii i erozji zaufania**, rozregulowanie norm, chaos i sprzeczności w systemie wartości i wynikającą z tego niepewność czy trudności oceny, co w postępowaniu ludzi i funkcjonowaniu gospodarki czy systemu społeczno-gospodarczego jest dobre, a co złe, a także co do tego, jakie sposoby dochodzenia do celów są dopuszczalne, a jakie nie, co jest wartością, a co antywartością.

Mimo tej (z pewnością dalece niepełnej) listy nieprawidłowości i barier Polska wyróżnia się na tle Unii Europejskiej korzystnymi wynikami w gospodarce. Nawet w warunkach globalnego kryzysu tempo wzrostu PKB było i nadal jest relatywnie wysokie (zwłaszcza w porównaniu z krajami strefy EURO). Można to uznać za przejaw silnego potencjału rozwojowego Polski. W ocenie tego trzeba jednak uwzględnić pozytywne następstwa korzystania od kilkunastu lat z pomocowych funduszy UE, które stworzyły niepowtarzalną, transformacyjną szansę nadrobienia cywilizacyjnych opóźnień i łagodzenia barier rozwojowych. Ten czynnik ma charakter przejściowy i prawdopodobnie będzie stopniowo wygasał po 2020 roku. Pomoc UE będzie bowiem kierowana w przyszłości przede wszystkim do nowych jej członków i biedniejszych krajów, aspirujących obecnie do unijnego członkostwa.

W związku z tym o przyszłych możliwościach trwałego społeczno-gospodarczego rozwoju Polski przesądzać będą sposoby i efektywność wykorzystywania źródeł własnego potencjału rozwojowego. Tymczasem, choć Polska dokonała niekwestionowanego skoku cywilizacyjnego, zbliżając się do modelu „gospodarki opartej na wiedzy”, to wciąż nie przekłada się to należyście na mądrość rządzenia i zarządzania. Najbardziej obecnie dramatycznym przejawem dychotomii wiedzy i mądrości jest utrzymywanie się relatywnie wysokiego bezrobocia i znaczny poziom wykluczenia społecznego. Wskazuje to na konieczność zmian w polityce społeczno-gospodarczej i przyjmowanych w niej priorytetów.

2. Potrzeba zmiany paradygmatu i priorytetów społeczno-gospodarczych

Utrzymujące się bezrobocie, wykluczenie społeczne, imitacyjny model rozwoju i inne przejawy marnotrawstwa potencjału rozwojowego stanowią w dłuższym okresie zagrożenie dla harmonijnego, trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego. Wskazuje to na konieczność poszukiwania nowego wzorca i podstaw podejmowania decyzji ekonomicznych, w tym w sferze innowacji i związanych z nimi inwestycji.

Chodzi o wzorzec proinkluzywny, w którym główną siłą napędową rozwoju i priorytetem publicznym jest spójność społeczna, a efekt chrematystyczny (bogacenie się) jest skutkiem, lecz nie celem. Wzorzec taki jest spójny z wymogami cywilizacji wiedzy, uwalnia kapitał ludzki, wzmacnia kapitał społeczny, sprzyja optymalnemu wykorzystywaniu potencjału rozwojowego, stymuluje innowacyjne, efektywne, zrównoważone ścieżki długookresowego rozwoju.

Potrzeba zmiany paradygmatu ma w odniesieniu do Polski trojaki wymiar:

- po pierwsze, wynika z konieczności nadrabiania opóźnień w sferze udziału wyników własnych badań naukowych (B + R) w gospodarce,
- po drugie, związana jest z koniecznością intensyfikacji racjonalnego wdrażania zasobów wiedzy dostępnych w skali globalnej,
- po trzecie, wiąże się z tym konieczność uwolnienia procesu podejmowania decyzji ekonomicznych od wszechwładzy *shorttermizmu*, czyli priorytetu celów krótkookresowych.

Cechujące Polskę asymetrie, nierównowagi i antynomiczny dryf wyniszczają potencjał rozwojowy. Przyczyny tego są złożone, nie tylko ekonomiczne i polityczne, ale także cywilizacyjno-kulturowe. Nie wszystkie mogą być wyeliminowane szybko. Dotyczy to zwłaszcza przyczyn cywilizacyjno-kulturowych. Ale też żadne z nich nie są dane na zawsze.

Za proinkluzywnym wzorcem rozwoju przemawia wiele czynników, w tym doświadczenia innych krajów. Z porównań międzynarodowych wynika, że większą odporność na zagrożenia i kryzysy rozwojowe mają kraje o większej inkluzywności systemu społeczno-gospodarczego, w których zrównoważenie polityki społeczno-gospodarczej (m.in. wobec rynku pracy) ma wysoką rangę. Dzieje się tak m.in. dlatego, że dzięki lepszemu wykorzystaniu kapitału ludzkiego ich rozwój w większym stopniu opiera się na integrowaniu kompetencji,

co zwiększa poziom innowacyjności. W publikowanym przez Unię Europejską Europejskim Rankingu Innowacyjności opracowanym przez holenderski instytut UNU-MERIT pierwsze cztery miejsca zajmują: Szwecja, Dania, Niemcy i Finlandia. Trzy z tych krajów (Szwecja, Finlandia i Dania) zajmują pierwsze trzy miejsca w Europejskim Rankingu Sprawiedliwości Społecznej Fundacji Bertelsmana uwzględniającym zapobieganie biedzie, równy dostęp do edukacji, rynku pracy i ochrony zdrowia, spójność społeczną i równość międzygeneracyjną. Natomiast motywowane krótkookresowymi celami chrematystycznymi (doraźnymi zyskami lub oszczędnościami), zaniedbywanie szeroko rozumianej polityki proinkluzywnej skutkuje negatywnymi zjawiskami „społecznego sublokatorstwa” i wykluczenia zamiast pożądanej inkluzji społecznej. Osłabia kapitał społeczny, prowadzi do wyraźnego zmniejszenia szans wzrostu gospodarczego i hamuje innowacyjność. Według tych samych źródeł – z czterech krajów o najniższej innowacyjności w UE (Bułgaria, Łotwa, Rumunia, Polska) dwa (obok Grecji i Węgier) zamykają ranking inkluzywności (Rumunia i Bułgaria), a dwa pozostałe znajdują się w nim nieznacznie wyżej.

Potrzebę inkluzywności i przeciwdziałania narastającym nierównościom dochodowym potwierdzają też liczne badania, w tym podejmowane ostatnio przez specjalistów z MFW (Jonathan D. Ostry, Andrew Berg i Charalambos G. Tsangarides [Ostry, 2014]). Znaczenie inkluzywności i jej pozytywny wpływ na efektywność gospodarczą potwierdzają też badania prowadzone przez Florence Jaumotte and Caroline Osorio Buitron. Badania te wykazują zarazem pozytywny wpływ uzwiązkowienia na racjonalność funkcjonowania przedsiębiorstw i wzrost inkluzywności (Jaumotte, 2015). Wcześniej także Joseph Stiglitz wskazywał, że nierówności są jednym z czynników marnotrawstwa potencjału rozwojowego i czynników rzutujących na stopniowe uzależnianie się państw od kapitału (Stiglitz, 2013). Znaczenie inkluzywności doceniał nawet uznawany za papieża neoliberalizmu Milton Friedman, proponując negatywny podatek dochodowy dla najniżej uposażonych osób jako ważny czynnik stabilizacji gospodarczej i utrzymywania popytu na należytym poziomie. (Friedman, 2002). Z tych i innych badań wynika zarazem, że partycypacja pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem sprzyja racjonalizacji decyzji zarządzających i rynkowemu umacnianiu przedsiębiorstwa. Przykład najbardziej innowacyjnych, stabilnie rozwijających się gospodarek pokazuje pozytywny wpływ partycypacji pracowniczej w zarządzaniu

(*vide: European Participation Index (EPI)* – <http://www.worker-participation.eu/About-WP/European-Participation-Index-EPI>). Partycypacja sprzyja m.in. integracji istniejących w gospodarce kompetencji i wykorzystywaniu potencjału „mądrości tłumu”.

Badania i rankingi oraz analizy porównawcze wskazują, że paradygmat nadmiernie upośledzający inkluzję na rzecz konkurencji i przewartościowujący rywalizację efektywnościową kosztem bezpieczeństwa prowadzi do powstawania cywilizacji kłótni, kultury permanentnej agresji, społeczeństw oszustwa (*cheating society*), wykluczeń i samowykluczeń, bierności, narastającego poczucia niepewności, wrogiej konfrontacyjności i destruktywnej krytyki wobec innych, wynikającej z własnego poczucia niepewności. Wszystkie te zjawiska osłabiają zdolność do współpracy, która jest warunkiem wzrostu opartego na innowacyjności rozumianej jako wdrażanie pozytywnych zmian.

Nadmierna konfrontacyjność rynkowa i wyniszczająca konkurencja prowadzą do wielu niepożądanych zjawisk, zagrożeń i „ryzykownych zachowań” o dużym koszcie społecznym (np. uzależnienia), zwłaszcza że „granica między rywalizacją a destrukcją jest niemal niezauważalna” (Morita – *vide* Hampden-Turner, Trompenaars, *Siedem kultur kapitalizmu*, s. 122). Takie zagrożenia występują też w Polsce. Jednym z objawów jest narcyzm, znajdujący ujście w ekscesywnej, ostentacyjnej konsumpcji, podważającej stabilność ekonomiczną licznych rodzin i będący wyrazem kultury powierzchowności, swego rodzaju konsumpcyjnego ekshibicjonizmu i bezkrytycznego samozadowolenia z uzależniającej symbolicznej konsumpcji mającej statusowy, rywalizacyjny charakter. Jest to jedna z przyczyn, dla których, jak stwierdza P. Czapliński, energia polskiej nowoczesności ulega wyczerpaniu (Czapliński, 2011 i *Raport kulturowy*, 2015) – częściowo wraz z wyczerpywaniem się zdolności kredytowej.

Priorytety polityki społeczno-gospodarczej pozostają w ścisłym związku z tworzeniem relacji państwo – rynek. Kształtują długookresowe cele strategiczne, wykraczające poza cykl wyborczy cele społeczno-gospodarcze, ukierunkowane na korespondujący z zapisami konstytucyjnymi system wartości. Stwierdzenie P. Czaplińskiego, że „niegdyś całościowe koncepcje – państwa opiekuńczego, emancypacji jednostki, liberalizmu, wolnego rynku – zostają bezceremonialnie pocięte i zmiażdżone” (Czapliński, 2011 i *Raport kulturowy*, 2015), można uznać za literacką kwintesencję dryfu w tej dziedzinie. Zwiększa to ryzyko anomii społecznej i ryzyko erozji zaufania.

Ujawniające się dysfunkcje społeczno-gospodarcze w Polsce (w tym przejawy wykluczenia społecznego) oraz widoczny kierunek pokryzysowego zwrotu cywilizacyjnego wskazują, że obecnie polskim priorytetem rozwojowym powinna być szeroko rozumiana inkluzywność społeczna, czyli angażowanie wszystkich uczestników życia społeczno-gospodarczego na rzecz optymalnego wykorzystywania potencjału rozwojowego i przeciwdziałania jego marnotrawieniu.

Fundamentalnym czynnikiem osłabiającym spójność społeczną jest wykluczenie społeczne i bezrobocie. W Polsce, mimo pewnej poprawy pod tym względem (choć w ocenie UE – ograniczonej), wciąż jeszcze ponad 25% osób zagrożonych jest ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, w tym prawie 30% dzieci i około 20% osób starszych. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem przekracza 17% (*Sprawozdanie krajowe Polska – 2015*, s. 46).

Związane z tym negatywne zjawiska: bariery popytu krajowego, niechęć do inwestowania, wykluczenie i patologie społeczne, deficyt finansów publicznych, zbyt niskie płace, niska skłonność do wprowadzania innowacji i konserwowanie prostego technologicznie modelu rozwoju opartego na taniej robociznie i małej wartości dodanej tworzą swego rodzaju syndrom błędnego koła. Stosowane dotychczas różnorodne konwencjonalne rozwiązania okazują się niewystarczające dla uzyskania zasadniczego przełomu, a część z nich związana jest z unijnym finansowaniem, więc będzie musiała być ograniczona po roku 2020. Z tego doświadczenia wynika potrzeba innego podejścia, ukierunkowanego na zwiększanie inkluzywności społecznej.

Znaczenie inkluzywności społecznej rośnie tym bardziej, że we współczesnej gospodarce podstawową barierą rozwojową jest bariera efektywnego popytu. Jego niedostatek zderza się z gwałtownie rosnącymi wskutek przemian technologicznych możliwościami wzrostu produkcji dóbr i usług, co prowadzi do nadprodukcji i związanych z nią rozległych negatywnych następstw, jak zmniejszanie zatrudnienia, inwestycji, wyniszczającej konkurencji i in. Przeciwdziałanie temu wymaga nowej filozofii, nowego, proinkluzywnego wzorca kształtowania rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

3. Inkluzywność społeczna jako priorytet i warunek trwałego, harmonijnego rozwoju

Inkluzywność społeczna to sprzyjające społecznej spójności wielowymiarowe angażowanie wszystkich uczestników życia społeczno-gospodarczego na rzecz optymalnego kreowania oraz wykorzystywania potencjału rozwojowego i na rzecz przeciwdziałania jego marnotrawieniu. Przeciwnością inkluzywności jest wykluczenie społeczne, a jednym z jego podstawowych przejawów jest bezrobocie i ubóstwo.

Inkluzja jest wartością samą w sobie. W tym opracowaniu traktowana jest jednak przede wszystkim jako siła napędowa innowacyjności, konkurencyjności i efektywności.

W obecnych warunkach model inkluzywności społecznej to model determinujący wzrost innowacyjności. Jest niezbędny dla przestawienia Polski na tory „cywilizacji wiedzy”, co warunkuje trwały rozwój.

System inkluzywny uwalnia i napędza kreatywność oraz przedsiębiorczość poprzez wzmocnienie pozytywnych więzi opartych na poczuciu bezpieczeństwa, zaufania i wspólnoty interesów. Gospodarka inkluzywna – to system oparty na możliwie dużej liczbie możliwie suwerennych i równoprawnych uczestników, połączonych bardziej więzami partnerstwa i świadomej współzależności niż hierarchii i podporządkowania w relacjach państwo–obywatel–biznes–grupy społeczne.

W warunkach cywilizacji wiedzy zdolność do wytwarzania, akumulowania, przetwarzania, upowszechniania, rozumnego wykorzystywania wiedzy staje się głównym motorem rozwoju.

Każde wykluczenie jest hamulcem rozwoju, bo zawsze ogranicza społeczną zdolność do wykorzystywania wiedzy. Wykluczenie w decydującej mierze wynika ze słabości inkluzywnych mechanizmów społecznych i ekonomicznych.

Fundamentalne elementy inkluzywnego systemu społeczno-gospodarczego to:

- **Institucje inkluzji społecznej**, rozumiane jako zdobycze cywilizacyjne, instytucje ukierunkowane na rozwój i umacnianie tych zdobyczy. Są tu pojmowane jako regulacje dotyczące m.in. takich zdobyczy, jak: powszechne zabezpieczenie społeczne i ochrona zdrowia, powszechny

dostęp do edukacji, gwarantowana minimalna płaca, prawa związkowe, równościowe, dobra wspólne i in.

- **Inkluzywne przedsiębiorstwa**, tj. ukierunkowane na optymalną absorpcję wiedzy, innowacyjność oraz efektywne godzenie interesów pracodawców z interesami pracobiorców i z interesem społecznym.
- **Inkluzywny rynek**, tj. rynek charakteryzujący się optymalnymi, społecznie akceptowanymi regułami wejścia i wyjścia, rozumiany jako gwarant kultury kontraktu, symetrii praw kontrahentów, w tym ochrony praw konsumenckich.
- **Inkluzywne państwo i prawo oraz instytucje samorządowe** – jako gwarancja sprawiedliwości i poszanowania prawa, gwarancja wsparcia dla kreatywności, innowacyjności, rozwoju instytucji proinkluzywnych oraz jako system zapobiegający kreowaniu instytucji wyzyskujących i niedopuszczający do nierówności w dostępie do prawa.

Istnieje coraz więcej dowodów na to, że inkluzywność systemu społeczno-gospodarczego jest nieodzownym warunkiem harmonijnego rozwoju, podczas gdy wykluczenie społeczne (czyli nadmierna nierówność) i nieinkluzywność systemu hamują rozwój i są przyczyną kryzysów, a także jednym z czynników sekularnej stagnacji (Mączyńska, 2015).

Symptomatyczne są tu m.in. wyniki prac Darona Acemoglua i Jamesa A. Robinsona (*Dlaczego narody przegrywają*, 2014). Na podstawie wieloprzekrojowych badań dochodzą oni do wniosku, że o sukcesie kraju nie decyduje klimat, położenie geograficzne ani wiedza, jak uprawiać politykę.

Odpowiedź tych autorów na pytanie, co decyduje o porażkach niektórych społeczeństw brzmi: „instytucje wyzyskujące”. Wyzyskujące to zarazem wykluczające. Zniechęcają one ludzi do oszczędzania, inwestowania i do innowacji, marnując efekty ich pracy. Wyzyskujące instytucje polityczne wspierają wyzyskujące instytucje gospodarcze. Koncentrują one władzę w rękach ludzi, którzy wyzyskują dorobek innych.

Czy w Polsce występowały/występują takie symptomy mogące zagrażać naszej przyszłości?

Nieefektywność instytucjonalną potwierdzają prowadzone w Polsce badania naukowe (m.in. Balcerzak, 2014). W świetle zaś badań Acemoglua i Robinsona może to zwiastować porażkę, gdy przyjdzie rozwijać się tylko o własnych siłach.

Jednak jeśli uznać (mimo działania błędnego koła), że nie ma czegoś takiego jak przeznaczenie dziejowe, to warto się starać, by „instytucje wyzyskujące”

zostały zastąpione instytucjami włączającymi, proinkluzywnymi. Potrzebna jest jednak szeroka koalicja wszystkich zainteresowanych takim kierunkiem przemian, czyli przemianą państwa, przedsiębiorstw, społeczeństwa i rynku. Państwo, społeczeństwo, przedsiębiorstwa i rynek stanowią bowiem system powiązanych ze sobą i wzajemnie zależnych od siebie instytucji.

Propozycje wybranych kierunków proinkluzywnych reform i przemian obejmujących te cztery obszary zostały przedstawione w raporcie *Reforma kulturowa* (Żakowski, 2015). Mimo że taka czteroobszarowa inkluzywność może być postrzegana jako utopia, to jednak wiele analiz wskazuje, że takową nie jest. Jeśli jednak uznana by została za utopię, to z pewnością trzeba byłoby uznać zarazem, że jest to „utopia użyteczna”, wyznaczająca pożądany społecznie kierunek przemian. I z pewnością taka utopia jest bardziej zasadna i konstruktywna aniżeli dystonia, prowadząca do godzenia się z nieprawidłowościami i biernością w podejściu do czarnej wizji sekularnej, wiecznej stagnacji zagrażającej krajom rozwiniętym (Summers, 2013).

4. Zamiast podsumowania

Przedstawione nieprawidłowości w znacznym stopniu mają podłoże instytucjonalno-ustrojowe. Potwierdzają to wyniki wielu badań. Stąd też waga działań ukierunkowanych na racjonalizację, optymalizację ustroju społeczno-gospodarczego, systemu instytucjonalnego, politycznego i systemu sprawowania władzy. Dlatego też refleksja nad kierunkami i kształtem szeroko rozumianej polityki instytucjonalnej, w tym ustrojowej, staje się w obecnych warunkach pilną koniecznością. Rozwiązania instytucjonalne, nie wyłączając ustrojowych, stanowią bowiem fundamentalny czynnik determinujący skłonność do innowacji, efektywność i społeczną użyteczność przemian. Charakterystyczne bowiem jest, że natężenie występowania czynników zagrażających sekularną stagnacją jest zróżnicowane między poszczególnymi krajami i zróżnicowane w zależności od przyjętego modelu instytucjonalno-ustrojowego. Zapoczątkowany w 2008 roku w USA kryzys wykazał np., że większą niż odporność cechowała kraje o mniejszym wpływie doktryny neoliberalnej, w tym zwłaszcza kraje skandynawskie. Wskazuje to zatem na możliwość ograniczania dysfunkcji społeczno-gospodarczych poprzez dostosowania rozwiązań kształtujących model ustroju społeczno-gospodarczego do współczesnych wymogów rozwojowych.

Szczególnie niekorzystnie, zwiększając ryzyko sekularnej stagnacji, wpływają m.in. procesy deindustrializacji, które dokonywały się w Polsce od początku transformacji ustrojowej, tj. od 1989 roku, w połączeniu z polityką prywatyzacyjną. Procesy te odpowiadają charakterystykom przedstawionym ostatnio przez Dani Rodrika w najnowszej publikacji na temat „przedwczesnej deindustrializacji” (Rodrik, 2015). Rodrik wykazuje, że w krajach o niedojrzałej gospodarce rynkowej konsekwencje przedwczesnej dezindustrializacji sprowadzają się nie tylko do utraty miejsc pracy i przejęcia rynku przez gospodarki silniejsze. Jeszcze bardziej, jego zdaniem, znacząco negatywne następstwa takiej deindustrializacji wynikają dla demokracji i funkcjonowania państwa. Historycznie bowiem industrializacja odegrała fundamentalną rolę w Europie Zachodniej i Ameryce Północnej w tworzeniu nowoczesnych demokratycznych państw, instytucji demokratycznych, w tym dialogu społecznego. Stąd też deindustrializacja wyprzedzająca procesy kształtowania demokratycznego państwa i jego instytucji może okazać się źródłem niestabilności politycznej, słabości państwa i wynaturzeń szlachetnych idei liberalizmu (Rodrik, 2015). Może też stać się silną barierą innowacyjności. Wymieniane przez Rodrika symptomy nietrudno zidentyfikować również w Polsce. To także wskazuje na konieczność redefinicji polityki makroekonomicznej i przyjmowanych w niej celów oraz priorytetów. W znacznej mierze są one pochodną polityki instytucjonalno-ustrojowej. Determinuje ona bowiem relacje państwo – rynek, zakres i strukturę sektora publicznego oraz preferencje i strategiczne, długookresowe, wykraczające poza cykl wyborczy cele społeczno-gospodarcze.

Literatura:

- Acemoglu D., Robinson J. A., *Dlaczego narody przegrywają*, Zys i S-ka, Poznań 2014.
- All on Board Making Inclusive Growth Happen*, OECD, 2014.
- Balcerzak A. P., Pietrzak M. B. (2014), *Efektywność instytucjonalna krajów Unii Europejskiej w kontekście globalnej gospodarki opartej na wiedzy*, „Institute of Economic Research Working Papers”, No. 17/2014, Indexed in ReREc EconPapers: http://econpapers.repec.org/paper/peswpaper/2014_3ano17.htm.
- Buitron J. F., C. O., *POWER from the PEOPLE*, „Finance & Development”, March 2015.
- Chakraborty A., *Austerity? Call it class war – and heed this 1944 warning from a Polish Economist*, „The Guardian”, Jan 13 2013.

- Conference on Inclusive Capitalism: *Building Value, Renewing Trust* (2014), 27 maja 2014 r., London, <http://www.inclusivecapitalism.org/> [dostęp: 20.01.2015].
- Czapliński P., *Polska do wymiany. Późna nowoczesność i nasze wielkie narracje*, Wydawnictwo W.A.B., Warszawa 2009.
- Czapliński P., *Resztki nowoczesności. Dwa studia o literaturze i życiu*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2011.
- Danish public libraries contribute with DKK 2bn to Danish GDP, 20/01-2015 New study, <http://www.copenhageneconomics.com/Website/News.aspx?PID=3058&M=-NewsV2&Action=l&NesId=1091>: [dostęp: 27.03.2015].
- Hampden-Turner C., Trompenaars A., *Siedem kultur kapitalizmu*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998.
- Friedman M., Friedman R. D., *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago 2002.
- Grauwe P. (2015), *Stagnacja w strefie euro na wieki wżerów*, Obserwator Finansowy, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/stagnacja-w-strefie-euro-na-wieki-wiekow> [dostęp: 27.02.2015].
- Hansen A. H., *Economic Progress and Declining Population growth*, Presidential address delivered at the Fifty-first Annual Meeting of the American Economic Association, Detroit, Michigan, December 28, 1938, „The American Economic Review”, Vol. XXIX, March 1939 no. 1, part I.
- Hansen A. H., *Full Recovery or Stagnation?*, W. W. Norton, London 1938.
- Hausner J. (red.), *Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?*, Fundacja GAP, Kraków 2013.
- How Was Life? Global Well-being since 1820*, OECD, IISH 2014.
- Hryniewicz J., *Stosunki pracy w polskich organizacjach*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
- Innovation Union Scoreboard 2014, European Commission, Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT), 2014.
- Jabłońska A., *Stagnacja sekularna. Ewolucja poglądów*, PWN, Warszawa 1988.
- Jarosz M., Kozak M., *Eksploracja nierówności?*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Oficyna Naukowa, Warszawa 2015.
- Kalecki M., *Political Aspects of Full Employment*, Political Quarterly, http://www.cfeps.org/ss2006/readings/Courvisanos_c.pdf [dostęp: 10.01.2015], Warszawa 1943.
- Kleiber M., *Mądra Polska – Dekalog dla społeczeństwa wiedzy, umiejętności i przedsiębiorczości*, PAN, Warszawa, www.aktualnosci.pan.pl/.../554-prof-micha-kleiber-prezes-pan-zaprasza [dostęp: 10.01.2015], Warszawa 2011.
- Krugman P., *Four observations on secular stagnation*, w: Teulings C., Baldwin R. (red.) *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London 2014, s. 62–68.

- Leder A., *Prześlona rewolucja*, Wydawnictwo Krytyka Polityczna, Warszawa 2014.
- Lissowska M., *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce. Institutions for Market Economy. The Case of Poland*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Mączyńska E. (red.), *Bankructwa przedsiębiorstw. Wybrane aspekty ekonomiczne i prawne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014.
- Mączyńska E., *Cywilizacyjne uwarunkowania rozwoju Polski*, w: A. Pollok (red.), *Wielki kryzys jako bilans otwarcia XXI w. Próba holistycznej interpretacji*, Wyd. PTE, Kraków 2012.
- Mączyńska E., *Potencjał rozwojowy Polski w kontekście hipotezy o nowej sekularnej stagnacji*, „Biuletyn PTE”, 2015, nr 2.
- Moatsos M. et al., *Income inequality since 1820*, w: Jan Luiten van Zanden et al. (red.), *How Was Life?: Global Well-being since 1820*, OECD Publishing 2014, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214262-15-en>; Moatsos M., Baten J., Foldvari P. *Income inequality since 1820*, van Leeuwen B. van Zanden K. L. (from *How Was Life?*, OECD 2014 [dostęp: 10.09.2015]).
- Ostry J. D., Berg A., Tsangarides Ch. G., *Inequality and Growth, Authorized for distribution by Olivier Blanchard*, INTERNATIONAL MONETARY FUND Research Department Redistribution, April 2014.
- Piketty T., *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, MA, Belknap Press, Cambridge 2014.
- Porter M. E., Stern S., Loría R. A., *Social Progress Index 2013*, Copyright © 2013 Social Progress Imperative, Washington 2013.
- Prognoza ludności na lata 2014–2050* (opracowana w 2014 r.), GUS, Warszawa 2014.
- Porter M., *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, Nowy Jork 1990.
- Rodrik D., *Premature Deindustrialization*, Working Paper 20935 National Bureau of Economic Research, <http://www.nber.org/papers/w20935>, [dostęp: 27.02.2015], Cambridge 2015.
- Schraad-Tischler D., Kroll C. H., *Social Justice in the EU – A Cross-national Comparison*, Social Inclusion Monitor Europe (SIM) – Index Report, 2014 Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2014.
- Secular stagnation in graphics, Doom and gloom*, „The Economist”, Nov 19th 2014, „Polish Economist”, „The Guardian”, 14 Jan 2014.
- Słowacki J., *Grób Agamemnona*, 1839, <http://www.iuliuszslowacki.grupaphp.com/grobagamemnona.php> [dostęp: 10.01.2015].
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 2013.
- Social Justice in the EU – A Cross-national Comparison Social Inclusion Monitor Europe (SIM) – Index Report*, Bertelsmann Stiftung, Schraad-Tischler D. and Kroll Ch., 2014.

- Sprawozdanie krajowe Polska – 2015, Komisja Europejska, Bruksela, 26.02.2015.
- Stiglitz J. E., *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Future*, W. W. Norton & Company, 2013
- Summers L. H., *Reflections on the 'New Secular Stagnation Hypothesis'*, w: Teulings C., Baldwin R. (red.), *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London 2014, s. 27–41.
- Summers L. H., *IMF Fourteenth Annual Research Conference in Honor of Stanley Fischer*, November 8, Washington 2013.
- Szumski W., *Pustoszenie edukosfery*, „Sprawy Nauki”, nr 2/2015 (197), Warszawa 2015.
- Teulings C., Baldwin R. (red.), *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London 2014.
- The European Participation Index (EPI): A Tool for Cross-National Quantitative Comparison*, Background paper, Sigurt Vitols, European Trade Union Institute, October 2010.
- The State of the World's Children 2014 In Numbers: Every Child Counts Revealing disparities, advancing children's rights*, United Nations Children's Fund (UNICEF), January 2014.
- Tobin J., *A Proposal for International Monetary Reform*, „Eastern Economic Journal”, 4 (July–October 1978), <http://cowles.econ.yale.edu/P/cp/p04b/p0495.pdf> [dostęp: 30.01.2015].
- World Population Prospects: *The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables* (2015), ESA/P/WP.241, UN DESA, Population Division, United Nations, New York 2015, http://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/Key_Findings_WPP_2015.pdf [dostęp: 2015.07.04].
- Yellen J. L., *Perspectives on Inequality and Opportunity from the Survey of Consumer Finances At the Conference on Economic Opportunity and Inequality*, Federal Reserve Bank of Boston, Boston, Massachusetts, October 17 2014.
- Zmierzch pracy – scenariusz zagłady – z prof. Andrzejem Wierzbickim z Komitetu Prognoz Polska 2000+ rozmawia Anna Leszkowska, „Sprawy Nauki”, nr 2/2015 (197), Warszawa.
- Żakowski J. (red.), *Reforma Kulturowa 2020–2030–2040. Sukces wymaga zmian*, KIG, Warszawa 2015.

JAK BYĆ WYSPĄ ROZWOJU W ZMĘCZONEJ EUROPIE?

Wprowadzenie

Na wstępie należy zgodzić się z zawartą w tytułowym pytaniu tezą, że Europa wydaje się być zmęczona. Pokryzysowy świat przyniósł problemy nie tylko na południu Europy, ale tempo wzrostu gospodarczego obniżyło się w wielu krajach. Wciąż aktualne są pytania o przyszłość strefy euro, a problemy nie dotyczą tylko aspektu ekonomicznego, ale społecznego i politycznego. Na tym tle polska gospodarka prezentuje się bardzo przyzwoicie. Oczywiście od momentu wybuchu kryzysu tempo wzrostu gospodarczego obniżyło się również u nas. Warto więc przede wszystkim zwrócić uwagę na główne trendy występujące w ostatnich latach w polskiej gospodarce, zastanowić się, jakie czynniki stały za tym sukcesem. Po drugie, należy zadać pytanie, czy nasze przewagi konkurencyjne są trwałe i jak duże są proste rezerwy naszego wzrostu gospodarczego. Oznacza to również określenie głównych wyzwań długoterminowych i próbę odpowiedzi na pytanie, czy grozi nam pułapka średniego dochodu. Ponieważ nie tylko wysokie tempo wzrostu gospodarczego powinno być celem, ale również jego zrównoważenie, trzeba poświęcić nieco miejsca sytuacji na rynku pracy. Na ile wzrost produktywności znajduje odzwierciedlenie we wzroście wynagrodzeń i jak Polska wygląda na tle innych krajów, jeśli chodzi o nierówności dochodowe. Oprócz zachowania równowagi wewnętrznej istotna jest również znacząca nierównowaga zewnętrzna polskiej gospodarki, znajdująca odzwierciedlenie w dużej ujemnej międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto.

Sukces polskiego eksportu w ostatnich latach

Analizując trendy w polskiej gospodarce w ostatnich latach, należy odnotować istotny fakt, jakim jest znaczący wzrost otwartości polskiej gospodarki,

która ewoluowała od stosunkowo zamkniętej 20 lat temu (co odróżniało nas od innych, mniejszych gospodarek w regionie) do coraz bardziej uzależnionej od eksportu. Udział eksportu w PKB podwoił się w ciągu ostatnich 20 lat: z 23,2% w 1995 roku do 46,7% w roku 2014 (w 2005 ok. 35%). Co ważne, handel międzynarodowy w skali globalnej nie rósł aż w takim szybkim tempie, co oznacza, że polskie produkty pozyskiwały udział na innych rynkach, wypychając produkty z innych krajów: wzrost udziału w handlowej wymianie międzynarodowej z 0,5% w 1995 roku, przez 0,7% w 2005, do 1,2% w 2014 roku. Tendencje te były bardzo istotne w szczególności w ostatnich latach. Okazało się bowiem, że struktura wzrostu gospodarczego w zmęczonym kryzysie w Europie sprzyja dalszej ekspansji polskiego eksportu, który był w znacznej mierze odpowiedzialny za utrzymanie relatywnie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego.

W połowie 2015 roku polska gospodarka rozwija się w tempie ok. 3,5% w skali roku i może w najbliższym czasie osiągnąć tempo czterech procent. Co więcej, to ożywienie jest obecnie oparte na kilku mocnych filarach, ponieważ do eksportu dołączyły konsumpcja i inwestycje. Kluczową rolę we wcześniejszej fazie tego cyklu koniunkturalnego odegrał jednak eksport. Można wręcz postawić tezę, że gdyby nie eksport, to dynamicznego wzrostu inwestycji i konsumpcji by nie było. To bowiem eksporterzy, odpowiadając na wzrost nowych zamówień, przy wysokim wykorzystaniu mocy produkcyjnych zdecydowali się na przyspieszenie procesu modernizacyjnego w swoich zakładach (inwestycje w środki trwałe) i/lub zwiększenie zatrudnienia.

Skąd wziął się wzrost nowych zamówień? Istotną rolę odegrał efekt substytucyjny. Obniżenie globalnego tempa wzrostu gospodarczego po kryzysie (niższy globalny popyt) zwiększyło presję na spadek cen towarów. Odzwierciedlone to zostało w presji dezinflacyjnej, a nawet deflacyjnej w wielu krajach. Produkcja danego produktu na konkurencyjnym rynku musiała więc dokonać się niższym kosztem, co oznaczało zwiększony popyt na tańsze półprodukty (dobra pośrednie) o relatywnie dobrej jakości. Polscy eksporterzy wykorzystali tę możliwość bardzo efektywnie, „rozpychając” się na europejskim rynku. Stało się to zarówno na rynku niemieckim, jak i krajów południa Europy. Niemcy to nasz główny partner handlowy, a udział polskiego eksportu do tego kraju w całości eksportu to nieco ponad jedna czwarta. Do pozostałych krajów strefy euro łącznie eksportujemy niewiele więcej. Warto jednocześnie zauważyć, że udział dóbr pośrednich w polskim eksporcie do Niemiec to około

jedna trzecia. Dla całości polskiego eksportu poza Niemcami ten wskaźnik jest niewiele niższy (ok. 30%).

Tabela poniżej przedstawia tempo wzrostu importu wybranych krajów Unii Europejskiej w latach pokryzysowych oraz tempo wzrostu importu tych krajów, ale tylko z Polski.

Tabela 1. Wzrost importu wybranych krajów UE w latach 2008–2014 (%)

	UK	Niemcy	Hiszpania	Francja	Włochy
import z Polski	77,8	55,3	51,8	21,9	6,7
łączy import	15,1	13,6	-5,7	4,7	-7,1

Źródło: Eurostat, BZWBK

Widać jednoznacznie, że w krajach, dla których wzrost importu w ostatnich latach był niewielki (Francja) lub nawet nastąpił łączny spadek importu (Włochy, Hiszpania), import tylko z Polski był wyraźnie dodatni. O ile w przypadku Hiszpanii można mówić o efekcie niskiej bazy statystycznej (niewielki import z Polski tego kraju przed kryzysem), to pozostałe kraje stanowią czołówkę odbiorców polskiego eksportu. Kilkunastoprocentowy kumulatywny wzrost całkowitego importu Niemiec i Wielkiej Brytanii oznacza zaledwie około dwuprocentowy wzrost średnioroczny. Wzrost importu tych krajów tylko z Polski był kilkukrotnie wyższy! Widać więc, że polscy przedsiębiorcy wykorzystali szansę, którą przyniósł kryzys, i na rynku nierosnącym bądź rosnącym bardzo wolno potrafili bardzo istotnie zwiększyć dynamikę swojej sprzedaży.

Jednocześnie w ostatnich latach nastąpiło zwiększenie dywersyfikacji geograficznej polskiego eksportu i ekspansja na inne kontynenty. Nasze uzależnienie handlowe od krajów Unii Europejskiej jest wciąż bardzo duże, a szczególna koncentracja dotyczy Niemiec (ponad jedna czwarta całości eksportu). Ze względu na duży udział dóbr pośrednich w eksporcie można powiedzieć, że Niemcy są naszym „oknem na świat” i w rzeczywistości nasz eksport jest nawet bardziej zdywersyfikowany geograficznie, choć niekoniecznie trafia do niektórych krajów bezpośrednio i niekoniecznie w formie finalnego towaru. Pamiętajmy, że Niemcy to globalnie bardzo istotny gracz z udziałem w światowym handlu bliskim 10%.

Kraje pozaeuropejskie wciąż stanowią niewielki udział w całkowitym polskim eksporcie, niemniej pozytywne tendencje zostały wyraźnie zarysowane. Długoterminowe prognozy Oxford Economics¹ wskazują, że w perspektywie 10–15 lat najszybciej będzie rósł polski eksport do krajów azjatyckich (Chiny, Wietnam, Indie) i amerykańskich (Kanada, Brazylia). Teoretycznie umowa TTIP, czyli transatlantyckie partnerstwo handlowo-inwestycyjne, może przynieść Europie dodatkowe korzyści (zwiększenie PKB w UE o 120 mld euro rocznie), jednak jego efekty dla Polski będą zależały od finalnego kształtu umowy. Pamiętajmy, że rynek Ameryki Łacińskiej jest wciąż niemalże niezbadany dla polskich firm i wysyłamy tam zaledwie 1% całości naszego eksportu. Potencjał jest jednak olbrzymi (prawie 600 mln mieszkańców). Dziś Polska eksportuje do Ameryki Łacińskiej głównie maszyny i urządzenia, produkty chemiczne, profile i kątowniki stalowe, samochody i części samochodowe oraz meble. Jednak jeśli chodzi o efekty ekonomiczne TTIP dla Polski, wstępne badania i analiza przygotowana na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego przez Jana Hagemejera² nie napawa szczególnym optymizmem. Według niej ewentualne zyski w nowych krajach członkowskich mogą być mniejsze niż w Europie Zachodniej (szczególnie w Niemczech, jako dużego partnera handlowego USA).

Niezależnie od dalszych trendów w kierunku dywersyfikacji polskiego eksportu, które prawdopodobnie nastąpią, wzmocnienie pozycji polskiego eksportu w Europie i ekspansja poza Europę w ostatnich latach sprawiły, że załamanie wymiany handlowej z Ukrainą i Rosją wskutek konfliktu za naszą wschodnią granicą, nie wpłynęło znacząco na sytuację polskiego eksportu w wymiarze makroekonomicznym. Oczywiście miało to wpływ na pojedyncze firmy czy branże. Jednak nawet przykłady z sektora rolniczego pokazały, jak elastycznie polskie firmy były w stanie reagować na szybko zmieniające się uwarunkowania rynkowe. Spadek eksportu jabłek do Rosji kompensowany był wzrostem sprzedaży do innych krajów, takich jak Białoruś, Łotwa, Litwa, Bułgaria, oraz wyższym spożyciem krajowym.

Efektom bardzo dobrych wyników polskiego eksportu jest zrównoważenie polskiej wymiany z zagranicą, a bilans obrotów bieżących ma w roku

1. www.globalconnections.hsbc.com

2. J. Hagemeyer, *Liberalization of trade flows under TTIP from a small country perspective. The case of Poland*, Working Paper, Faculty of Economic Sciences University of Warsaw, 2015.

bieżącym być na plusie po raz pierwszy od dwudziestu lat. Jest to bardzo pozytywny znak z punktu widzenia sporej negatywnej ujemnej międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto.

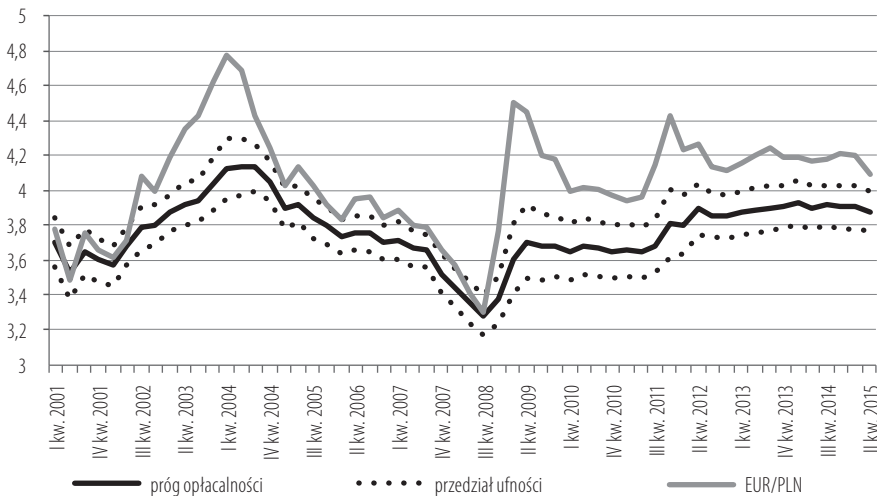
Konkurencyjność cenowa przede wszystkim

Jakie były główne czynniki sukcesu polskiego eksportu na przestrzeni ostatnich lat? Niewątpliwie istotną rolę odegrała konkurencyjność cenowa, oparta na relatywnie niskich kosztach pracy. Dodatkowym czynnikiem wspomagającym był płynny kurs walutowy, który charakteryzując się cyklicznością, stanowił istotny bufor wahań cyklu koniunkturalnego. Ten drugi element został zresztą potwierdzony przez badania³ pracowników Narodowego Banku Polskiego, którzy w symulacji z 2012 roku pokazali, że gdyby Polska weszła do strefy euro na początku 2007 roku, to doświadczyłaby większych wahań zarówno PKB, jak i inflacji. Innymi słowy, niezależna polityka pieniężna z płynnym kursem walutowym odegrała ważną rolę w stabilizowaniu koniunktury. Symptomatyczna była zresztą zmiana opinii przedsiębiorców co do przyjęcia wspólnej waluty. Według przedstawionych pod koniec maja wyników badania firmy doradczej Grant Thornton jedynie 42% szefów i właścicieli średnich oraz dużych firm opowiada się za wprowadzeniem euro w Polsce, podczas gdy kilka lat temu na „tak” było aż 86% przedsiębiorstw. Według badań NBP⁴ w ostatnich latach kurs złotego wobec euro wyraźnie (w latach 2008–2014 średnio o niemalże 10%) i systematycznie przekraczał poziom (oraz przedział ufności wokół tego poziomu), przy którym polski eksport staje się nieopłacalny. Stwarzało to dodatkową możliwość zdobywania udziału w globalnym handlu, o czym była mowa powyżej, poprzez obniżanie cen w euro, przy zachowaniu odpowiedniego poziomu marży i opłacalności wyrażonego w walucie krajowej.

3. M. Brzoza-Brzezina, K. Makarski, G. Wesołowski, *Would it have paid to be in the eurozone?*, National Bank of Poland, Working Paper No. 128, 2012.

4. Kwartalny raport NBP: *Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury*.

Wykres 1. Kurs złotego do euro: próg opłacalności i kurs rzeczywisty



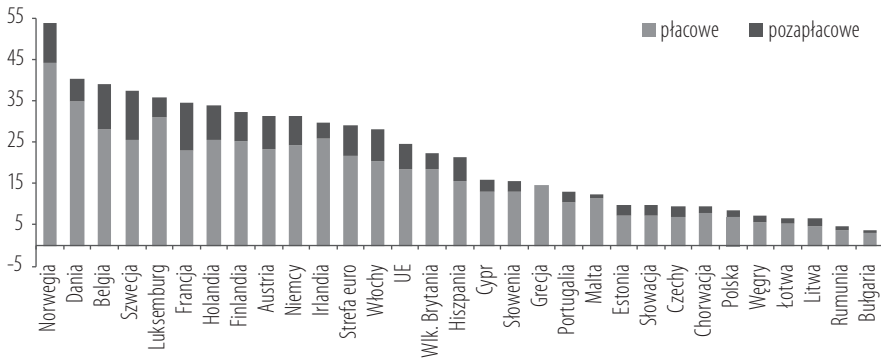
Źródło: NBP, Reuters, BZWBK

Więcej miejsca należy jednak poświęcić kosztom pracy jako kluczowemu elementowi wpływającemu na konkurencyjność cenową polskiego eksportu. Wykres poniżej przedstawia, jak kształtowały się godzinowe koszty pracy w krajach europejskich w 2014 roku. W porównaniu z krajami strefy euro polskie koszty pracy są znacząco niższe i stanowią około 30% średniej w tej grupie krajów. Jednakże nie odbiegają one bardzo od średniej z grupy krajów, które są na porównywalnym do Polski (bądź niższym) poziomie rozwoju i weszły w tym samym momencie do Unii Europejskiej. Jednocześnie warto zauważyć, że w Bułgarii i Rumunii koszty pracy są około dwa razy niższe niż w Polsce.

Biorąc pod uwagę, że czynnikiem, który odegrał istotną rolę w ekspansji polskiego eksportu, były relatywnie niskie koszty pracy, warto zadać pytanie, jak długo taka przewaga konkurencyjna może mieć miejsce w świetle wyzwań polskiego rynku pracy. Chodzi zarówno o wyzwania krótkoterminowe, wynikające z momentu cyklu koniunkturalnego, w którym jesteśmy, jak i długoterminowe, wynikające z trendów demograficznych.

Dodatkowa poważna wątpliwość związana jest z pytaniem, czy można w ogóle budować długotrwałą strukturalną konkurencyjność eksportu na podstawie niskich kosztów pracy (i niedowartościowanej waluty), o czym poniżej.

Wykres 2. Godzinowe koszty pracy w euro (2014)



Źródło: Eurostat, BZWBK

Perspektywy rynku pracy

Trwające od kilku kwartałów ożywienie gospodarcze przyczyniło się do znaczącej poprawy sytuacji na polskim rynku pracy. Mamy do czynienia z wyraźnym i trwałym spadkiem stopy bezrobocia, a liczba pracujących osiągnęła najwyższy poziom w historii (ponad 16 milionów na koniec 2014 roku). W połowie 2015 roku stopa bezrobocia według BAEL obniżyła się poniżej 8% i jeśli spadkowa tendencja będzie kontynuowana w tempie obserwowanym ostatnio, to możemy zbliżyć się do rekordowo niskiego poziomu (6,8%). Dodać do tego należy dwa niedopasowania na polskim rynku pracy, które mogą zwiększać poziom tzw. strukturalnego bezrobocia czy też stopy bezrobocia niepowodującej przyspieszenia wzrostu płac (NAWRU). Po pierwsze, stopa bezrobocia jest wyższa w innych regionach niż te, w których występują skupiska przemysłowe (miejsca pracy). Jednocześnie mamy do czynienia ze stosunkowo niewielką mobilnością siły roboczej (wewnątrz kraju). Po drugie, występuje istotne niedopasowanie w zakresie umiejętności – pracodawcy często szukają pracowników o kwalifikacjach niedostępnych na rynku. Co prawda widać w ostatnim czasie wiele aktywności, które pomogą zwiększyć zbieżność w tym zakresie w przyszłości (współpraca na linii przedsiębiorstwa-uczelnia czy nawet szkoły średnie), jednak na efekty przyjdzie jeszcze zapewne poczekać. Widać więc, że moment cyklu koniunkturalnego, w którym znalazła się polska gospodarka w 2015 roku, wymusić może zwiększoną presję płacową.

Rynek pracy coraz bardziej staje się rynkiem pracownika, a nie pracodawcy. Z drugiej strony, coraz częściej słychać głosy przedsiębiorców mówiące o tym, że bezrobotni (lub ludzie zmieniający pracę) „szukają zatrudnienia, a nie pracy”. Sformułowanie to ma symbolizować mniejsze zaangażowanie w wykonywanie obowiązków, mniejszą chęć do uczenia się, do podejmowania nowych zadań itp.

Z kolei perspektywa długoterminowa polskiego rynku pracy wygląda, jak wiadomo, dość pesymistycznie ze względów demograficznych. Według naszych szacunków, przy założeniu stałej aktywności zawodowej i braku przepływów migracyjnych (zarówno z Polski, jak i do Polski), liczba osób aktywnych zawodowo zmniejszy się w Polsce w ciągu najbliższych 10 lat o ponad 1,3 miliona osób (ponad 7%). W ciągu 15 lat ten ubytek to już ponad 2 miliony (ok. 9%). Jeśli uwzględnimy efekt zwiększenia wieku emerytalnego (wyższa aktywność zawodowa dla osób w wieku 50–69 lat) oraz delikatne zmniejszenie aktywności wśród najmłodszych ze względu na wydłużenie edukacji, to liczba aktywnych zawodowo zmniejsza się o ponad 800 tysięcy w ciągu 10 lat i o ok. 1,4 miliona w ciągu 15 lat (odpowiednio o 4,5% i 7,5%). Jest to wciąż znaczący spadek. Powyższe szacunki odnoszą się do wszystkich osób aktywnych zawodowo w całej populacji. Innym spojrzeniem na ten sam problem jest analiza tylko osób w wieku produkcyjnym (od 18 lat do wieku emerytalnego, uwzględniając jego ustawowe zwiększenie). Takich osób jest w polskiej gospodarce około 24,5 miliona. W ciągu 15 lat nastąpi ich spadek o 1,5 miliona, czyli ok. 6%. Oczywiście, jeśli doszłoby do spełnienia obietnic i zmniejszenia wieku emerytalnego, szacunki te wyglądałyby jeszcze gorzej i spadek liczby ludzi w wieku produkcyjnym byłby większy.

Biorąc pod uwagę presję powstającą na rynku pracy obecnie oraz wyzwania rysujące się w przyszłości (wcale nie tak odległej, jak się może wydawać), warto zadać pytanie, czy będzie możliwe utrzymanie konkurencyjności cenowej, na której trudno zbudować długotrwałe przewagi, czy też konieczne będzie pilne przyspieszenie budowania przewag jakościowych, o których tak dużo się ostatnio mówi.

Czy rzeczywiście wyczerpują się proste rezerwy wzrostu?

Jak na razie, sygnały ze strony przedsiębiorstw wskazują, że krótkoterminowe napięcia na rynku pracy eliminowane są między innymi poprzez wykorzystywanie zwiększonej skali imigracji (pracownicy ukraińscy). Ponadto nastąpiło przyspieszenie procesu modernizacyjnego, co w szczególności odnosi się do sektora eksporterów. Innymi słowy, łatwiej może być obecnie zwiększyć moce produkcyjne, zakupując kolejną, bardziej wydajną maszynę niż zwiększając zatrudnienie (szczególnie przy relatywnie niskich kosztach kredytu). W dwóch kwartałach na przełomie lat 2014 i 2015 średni wzrost inwestycji w środki trwałe wyniósł 13,7% r/r. Stanowiące niemalże połowę tych nakładów inwestycje w maszyny i urządzenia techniczne rosły w tym okresie w tempie ok. 20% r/r. Czy tego typu działania po stronie przedsiębiorstw wystarczą, aby utrzymać konkurencyjność cenową, czy też, przy rosnących kosztach pracy (przede wszystkim w perspektywie średnioterminowej), grozi Polsce utrata przewag komparatywnych i wpadnięcie w tzw. pułapkę średniego rozwoju? A może istnieją wciąż relatywnie proste rezerwy wzrostu gospodarczego, które można wykorzystać? Moim zdaniem przynajmniej niektóre z nich nie zostały do tej pory ujawnione ze względu na to, że istniały inne, prostsze, łatwiejsze mechanizmy do wykorzystania (niskie koszty pracy).

Po pierwsze, warto wspomnieć o wciąż istniejącej luce w produktywności i niedoborze kapitału w Polsce. Dla przykładu, jeden z raportów instytutu WISE⁵ wskazuje, że kapitał przypadający na jednego zatrudnionego jest w Polsce około czterokrotnie mniejszy niż w Europie Północnej. W tym samym raporcie czytamy, że poziom robotyzacji (przeciętna liczba robotów przemysłowych przypadająca na 10 tysięcy pracowników) w Polsce (14) znacząco odbiega od średniej europejskiej (77), nie mówiąc już o porównaniu do niemieckiej (250). Takie opóźnienie rozwojowe nie powinno oczywiście dziwić w kontekście krótkiej historii polskiej gospodarki rynkowej (utrata kilkudziesięciu lat po II wojnie światowej). Niewątpliwie wymaga czasu, aby nastąpiła kumulacja kapitału w polskich przedsiębiorstwach. Jednocześnie jednak statystyki te pokazują, że prawdopodobnie pozostaje wciąż sporo

5. M. Bukowski, A. Halesiak, R. Petru, *Konkurencyjna Polska 2020. Deregulacja i innowacyjność*, WISE, Warszawa 2013.

miejsca na kontynuację rozwoju przez imitację, transfer technologii i innowacji z krajów bogatszych. Tak więc, nawet przy mniejszym wpływie wzrostu zatrudnienia na wzrost gospodarczy w średnim terminie, można liczyć na zwiększony wpływ wzrostu wydajności pracy, wynikający z kontynuacji procesu modernizacji.

Zwraca na to uwagę również raport Międzynarodowego Funduszu Walutowego⁶ na temat Polski. Według raportu znaczący wzrost produktywności pracy jako czynnika produkcji (z 50% do 70% średniej unijnej w latach 2000–2013) był wspomagany włączeniem do niemieckiego łańcucha tworzenia wartości. Niemniej porównanie z innymi krajami sugeruje, że poziom i tempo konwergencji w Polsce mogło być nawet szybsze i wciąż pozostaje luka do nadrobienia. Jednocześnie wzrost produktywności, który nastąpił, był wyraźnie szybszy niż wzrost wynagrodzeń (o czym będzie również mowa poniżej), zwiększając konkurencyjność.

Po drugie, wciąż pozostają w Polsce znaczące, a niewykorzystane zasoby siły roboczej. Najlepiej zilustrować to można wskaźnikiem aktywności zawodowej. W Polsce wynosi on zaledwie około 56%, ze szczególnie niskim wskaźnikiem w najstarszych grupach wiekowych. Dobre pierwsze kroki w kierunku jego zwiększenia to wprowadzenie wyższego wieku emerytalnego (efekt rozłożony na lata) i zmniejszenie możliwości łatwego przechodzenia na nieuzasadnioną rentę (zmniejszona liczba rencistów). Wciąż jednak wyzwaniem pozostaje zwiększenie aktywności zawodowej. Choć zatrudnienie rośnie w ostatnim czasie dynamicznie i osób pracujących jest najwięcej w historii (ponad 16 milionów na koniec 2014 roku), to wskaźnik zatrudnienia pozostaje na niskim poziomie.

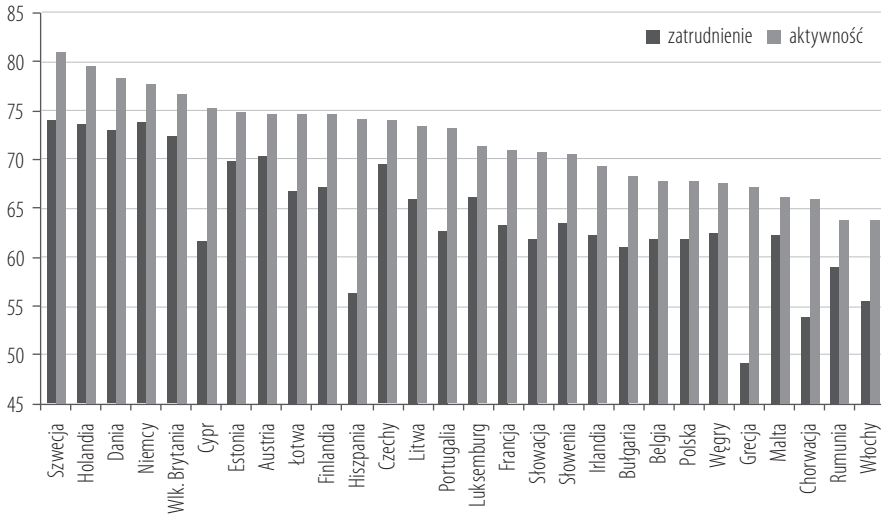
Jednocześnie statystyki dotyczące sektora rolniczego pokazują znaczące zatrudnienie (ponad 11% siły roboczej) przy równoczesnym relatywnie niewielkim wpływie tego sektora na PKB (3,3%). Raport Komisji Europejskiej przedstawiający opinię na temat ostatniego raportu konwergencji⁷ zwraca uwagę na ten strukturalny problem polskiej gospodarki. Zdaniem Komisji to uprzywilejowane mechanizmy w systemie ubezpieczeń społecznych nie

6. IMF Country Report No. 15/183: Republic of Poland, Selected Issues, *Raising productivity growth in Poland: the role of structural transformation*, June 22 2015.

7. European Commission, *Council recommendation on the 2015 National Reform Programme of Poland and delivering a Council opinion on the 2015 Convergence Programme of Poland*, COM(2015) 270 final, Brussels, 13.05.2015.

stwarzają wystarczających bodźców wyzwalających mobilność do bardziej produktywnych sektorów produkcji, powodując powstawanie ukrytego bezrobocia (pomijając już koszty dla sektora finansów publicznych i obciążenie innych podatników).

Wykres 3. Stopa zatrudnienia i wskaźnik aktywności zawodowej w UE (I kwartał 2015, w %)



Źródło: Eurostat, BZWBK

Po trzecie, wspomniane wcześniej szacunki demograficzne, implikujące znaczący spadek ludzi w wieku produkcyjnym w średnioterminowej perspektywie, zostały wykonane przy założeniu zerowej migracji netto. Z jednej strony, istnieje ryzyko odpływu siły roboczej, choć trzeba przyznać, że po osiągnięciu szczytu tego procesu kilka lat po wejściu Polski do UE i otwarciu rynku pracy, proces ten w ostatnich latach wyhamował. Z drugiej strony jednak, migracja pomiędzy krajami stwarza szansę na zwiększenie liczby pracujących. Przykładem mogą być ostatnie kwartały i sygnały ze strony przedsiębiorstw o nasilonym procesie napływu pracowników z Ukrainy. Migracja do Polski zapewne nie nastąpi lawinowo i nie zmieni bilansu na polskim rynku pracy zasadniczo, szczególnie jeśli ograniczymy nasze myślenie o imigracji do krajów zbliżonych kulturowo. A ostatnia dyskusja na temat imigracji do Unii Europejskiej pokazuje, że w naszym kraju nie jesteśmy chyba gotowi i otwarci na inne sfery kulturowe.

Podsumowując powyższy wątek, można stwierdzić, że teza o rychłym wyczerpaniu łatwych zasobów wzrostu gospodarczego wydaje się być nieco przesadna. Moim zdaniem wciąż istnieje znaczące miejsce przede wszystkim na zwiększenie wydajności pracy oraz aktywizację zawodową. Na tym etapie rozwoju wzrost wydajności będzie w najbliższych latach wynikał z kontynuacji procesu modernizacyjnego, polegającego zapewne głównie na imitacji. Oczywiście marzyliby nam się, aby świat podbijały polskie produkty o wysokim wkładzie nowoczesnych technologii (najlepiej wymyślonych przez nas). Chcielibyśmy znacząco zwiększyć nakłady na badania i rozwój, i na innowacje. Jednak w pierwszej kolejności należy się liczyć z tym, że przedsiębiorstwa będą korzystały z relatywnie łatwiejszych sposobów na budowanie swojej pozycji rynkowej. Będzie to zresztą pomagało w zwiększaniu oszczędności i akumulacji kapitału i zmniejszaniu nierównowagi zewnętrznej polskiej gospodarki w długim okresie. W krótkim terminie lukę kapitałową trudno będzie przeskoczyć bez transferu technologii z zewnątrz. Z drugiej strony, te firmy, które musiały zrobić krok do przodu, czy na skutek zwiększonej konkurencji importowej (korzystnej w długim okresie dla konkurencyjności gospodarki), czy też na skutek wyższych wymagań na docelowych rynkach zbytu, nakłady na badania i rozwój (B&R) już znacząco dostosowały. Wydaje się zresztą, że wydatki te często uciekają statystykom. Jaką bowiem wartość porównawczą mają statystyki nakładów na B&R w różnych krajach, skoro istnieją różne systemy podatkowe tych wydatków dotyczące. Oficjalnie mamy w Polsce małe nakłady na innowacje. Problem może jednak leżeć po części w raportowaniu tych wydatków (brak zachęt do tego). Ewentualne stworzenie preferencji podatkowych dla firm w Polsce dla tego rodzaju wydatków poprawiłoby nam zapewne szybko statystyki, ale niekoniecznie zwiększyłoby te nakłady. Moim zdaniem, w zakresie innowacji oraz zwiększonego udziału towarów wysoce przetworzonych w naszej produkcji musimy się nastawić na cierpliwość, stopniowy i naturalny proces. Proces ten zresztą już trwa. Według danych OECD udział produktów *high tech* w polskim eksporcie w roku 2013 był dwukrotnie wyższy niż w roku 2008. Należy oczekiwać, że ten trend będzie kontynuowany, ale będzie to proces ewolucyjny, a nie rewolucyjny. Wciąż powinno to oczywiście pozostawać naszym celem rozwojowym, niezależnie od wspomnianych wyżej prostszych rezerw wzrostu gospodarczego. Istnienie tych rezerw nie oznacza zresztą ich automatycznego wykorzystania. Będzie to wymagało dużego wysiłku ze strony przedsiębiorstw (w szczególności jeśli

chodzi o kontynuację modernizacji) oraz polityki gospodarczej (aktywizacja zawodowa).

Warto również wspomnieć o olbrzymim sukcesie polskiego eksportu, ale usług. W latach 2008–2014 nastąpił wzrost o niemalże 40% – do poziomu 36 mld euro. W usługach odnotowujemy systematyczną nadwyżkę handlową, o co jest oczywiście łatwiej ze względu na niższą importochłonność. Niektóre usługi są ściśle powiązane z wymianą towarów i istotne są w nich konkurencyjne przewagi cenowe, o których była mowa powyżej. W szczególności usługi transportowe stanowią niemalże 30% całości eksportu usług. Warto jednak również zwrócić uwagę na inne usługi, w tym informatyczne i pozostałe usługi biznesowe. Silna pozycja konkurencyjna zależy w nich bowiem w większym stopniu od jakości kapitału ludzkiego i rozwiązań technologicznych. Nie ma wątpliwości, że Polska staje się ważnym centrum usług finansowych i biznesowych, a według niektórych danych jest trzecim najważniejszym na świecie rynkiem outsourcingowym (po Chinach i Indiach).

W kontekście przedstawionych powyżej wyzwań spotkać się można ostatnimi czasy z tezą, że Polsce grozi pułapka średniego dochodu (ang. *middle-income trap*). Termin ten rozpowszechnili ekonomiści Banku Światowego w 2007 roku. Miał on oznaczać, że na pewnym etapie swojego rozwoju kraje często napotykać pułapkę średniego dochodu i prawdopodobieństwo spowolnienia zwiększa się. Wynika to na przykład z wyczerpywania się prostych zasobów wzrostu w postaci transferu siły roboczej z sektora rolniczego do przemysłowego (przykład Chin z ostatnich lat) i obniżenia konkurencyjności. Poziom dochodu średniego, na którym kraje mogą utknąć, to kilkanaście tysięcy dolarów na osobę. Często można ostatnio usłyszeć, że podobne zagrożenie widnieje przed Polską. Warto jednak zwrócić uwagę na dwa ważne elementy. Po pierwsze, Polska już osiągnęła i przekroczyła ten poziom, a Bank Światowy kilka lat temu zaklasyfikował Polskę do krajów o dochodzie wysokim. Można więc powiedzieć, że uniknęliśmy tej pułapki, nawet tego nie zauważając. Po drugie, powstało sporo opracowań podających w wątpliwość samą koncepcję pułapki średniego dochodu (rozwoju). Dla przykładu, w grudniu 2014 roku profesorowie Harvardu Lant Pritchett i Lawrence Summers opublikowali artykuł⁸ pokazujący, że spowolnienie tempa wzrostu PKB

8. L. Pritchett, L. H. Summers, *Growth slowdowns: Middle-income trap vs. regression to the mean*, www.voxeu.org, December 2014.

na pewnym etapie rozwoju (wpadnięcie w tzw. pułapkę średniego dochodu) jest niczym innym jak tylko wyrównaniem do średniej (ang. *mean reversion*). Udowadniają oni, że sam fakt osiągnięcia pewnego poziomu dochodu dość słabo pomaga w przewidywaniu, czy nastąpi spowolnienie. Szybkie tempo wzrostu PKB w przeszłości zwiększa z kolei szansę na skuteczne prognozowanie spowolnienia. Jak piszą autorzy, szybkie tempo wzrostu gospodarczego nie jest dane raz na zawsze i wymaga dobrej polityki gospodarczej oraz... szczęścia. Stanowi to wyzwanie dla wszystkich krajów, nie tylko tych, które osiągają jakiś konkretny (średni) poziom dochodu. Zasadne jest więc nie tyle pytanie, czy Polsce grozi pułapka średniego dochodu, ale raczej – jakie stoją przed naszą gospodarką wyzwania i jak sobie z nimi radzić. Można to uznać tylko za kwestię semantyczną. Ja jednak preferuję to drugie ujęcie.

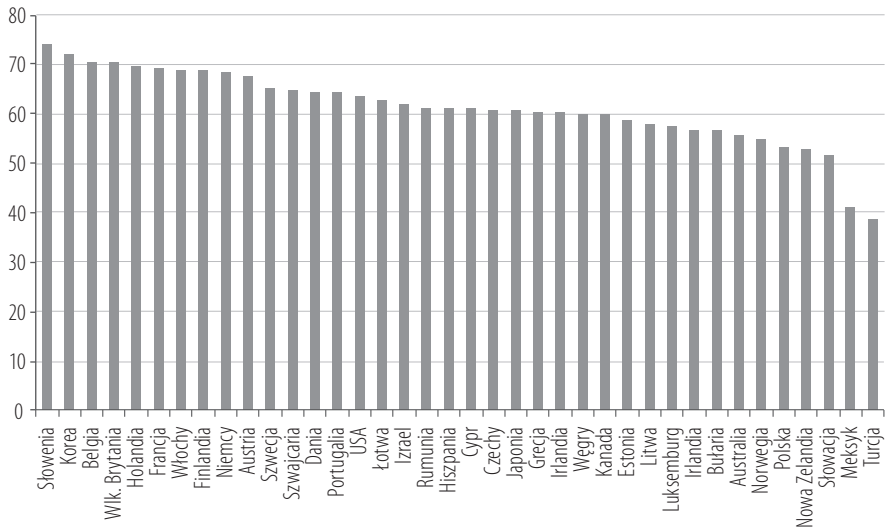
W poszukiwaniu równowagi

Ostatnim aspektem, na który warto zwrócić uwagę, a który powiązany jest zarówno z opisanym wyżej sukcesem polskiej gospodarki, jak i z wyzwaniami przed nią stojącymi, jest szukanie punktu równowagi pomiędzy oczekiwaniami/aspiracjami pracodawców i pracowników. Innymi słowy, na ile przedsiębiorstwa mogą czy powinny podzielić się swoim sukcesem? Odpowiedź na to pytanie, którą znaleźć jest niełatwo, stanowi klucz do nie tylko szybszego wzrostu gospodarczego, ale wzrostu przede wszystkim bardziej zrównoważonego. Aby naświetlić ten problem, warto przyjrzeć się statystykom wynagrodzeń w porównaniu międzynarodowym.

Po pierwsze, udział płac w PKB kształtuje się w Polsce na poziomie znacznie niższym niż w innych krajach Unii Europejskiej. Według danych Eurostatu wynosi on zaledwie ok. 37% przy średniej unijnej wyższej o ponad 10 punktów procentowych. Wskaźnik ten dla krajów naszego regionu jest wyższy o kilka punktów procentowych. Problem jednak w tym, że nie uwzględnia on faktu, że część ludzi niekoniecznie pracuje na etacie (zwłaszcza w Polsce), a stosowane są inne formy zatrudnienia. Chodzi zarówno o umowy-zlecenia, o dzieło itp. (tzw. „śmieciówki”), ale również o samozatrudnionych, prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą. Wynagrodzenia tych ostatnich według statystyk mogą stanowić podział zysku jednoosobowej firmy i nie być wliczane do wskaźnika płac. Dlatego też lepszymi danymi do

porównania są wskaźniki przeliczone przez OECD, która to organizacja stara się uwzględnić (trudno powiedzieć na ile skutecznie) wyżej wymienione czynniki. Udział wynagrodzenia za pracę w stosunku do PKB w tym ujęciu jest wyraźnie wyższy (53%) i w porównaniu międzynarodowym wciąż nie wygląda najlepiej, jak pokazuje poniższy wykres.

Wykres 4. Udział płac w PKB (2012, w %)



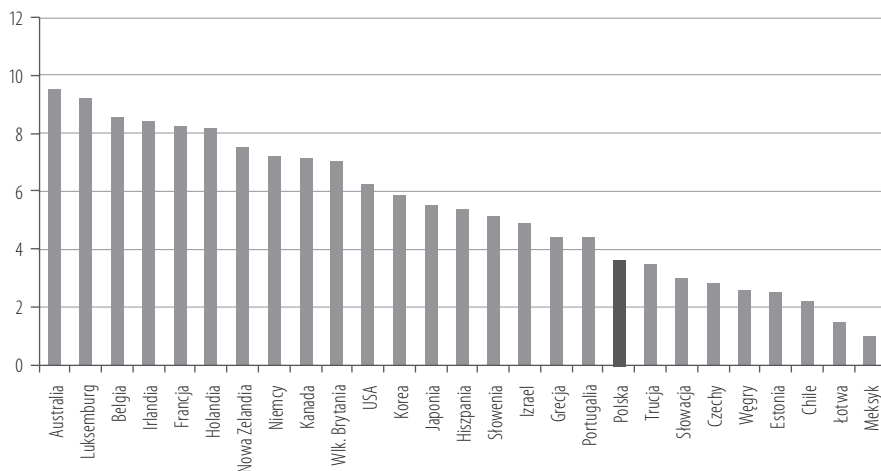
Źródło: OECD

Ciekawszy jest jednak nie tylko poziom w porównaniu do innych krajów, ale tendencja obserwowana w ciągu ostatnich lat. Dane OECD pokazują, że po osiągnięciu maksymalnego poziomu po transformacji – w wysokości 66,5% – w roku 1996 (wynagrodzenia za płace stanowiące 2/3 PKB) wskaźnik ten w Polsce systematycznie się obniżał, osiągając poziom zbliżony do obecnego jeszcze przed kryzysem w roku 2007.

Po drugie, warto zwrócić uwagę na poziom płacy minimalnej. Pod tym względem bardzo ciekawy jest niedawno opublikowany raport OECD⁹.

9. OECD; *Minimum wages after the crisis: Making them pay*, May 2015.

Wykres 5. Płaca minimalna netto według parytetu siły nabywczej (w USD, po opodatkowaniu, 2013)



Źródło: OECD

Powyższy wykres przedstawia porównanie płacy minimalnej w wybranych krajach OECD. Wynika z niego co prawda, że Polska jest w drugiej połowie badanych krajów (19 na 27), jednak znacząca większość krajów o wyższej płacy minimalnej to kraje o znacznie wyższym poziomie dochodu. Pozycja Polski jest porównywalna z krajami naszego regionu, które można postrzegać jako bezpośrednich konkurentów, jeśli chodzi o przyciąganie kapitału zagranicznego. Porównanie to przedstawione jest w ujęciu netto oraz po uwzględnieniu siły nabywczej (w tej samej walucie, USD). Ponadto raport zwraca uwagę, że największy relatywny wzrost płacy minimalnej brutto (w odniesieniu do mediany wynagrodzeń) nastąpił między 2007 i 2013 rokiem właśnie w Polsce (oraz Słowenii i Łotwie). W tych trzech krajach relacja płacy minimalnej do mediany wynagrodzeń wzrosła w tym okresie o ponad 10 punktów procentowych. Jednocześnie autorzy raportu zauważają, że w Polsce, podobnie jak w innych krajach regionu (Czechy, Estonia, Łotwa, Słowacja, Węgry), wysokość klina podatkowego jest relatywnie wysoka, więc szeroko rozumiana polityka podatkowa może odgrywać istotną rolę przy zwiększaniu płacy minimalnej w ujęciu netto.

Trzecim aspektem zasługującym na uwagę są nierówności w dochodach. Jest to element szczególnie często poruszany po kryzysie, na jego temat

powstało wiele opracowań. Dla przykładu, badania OECD¹⁰ uzasadniają tezę, że wzrost nierówności dochodowych ma statystycznie istotny negatywny wpływ na wzrost gospodarczy. Jedną z przyczyn jest to, że mniej zamożna część społeczeństwa nie jest w stanie wystarczająco inwestować w swoją edukację, co ogranicza rozwój kapitału ludzkiego

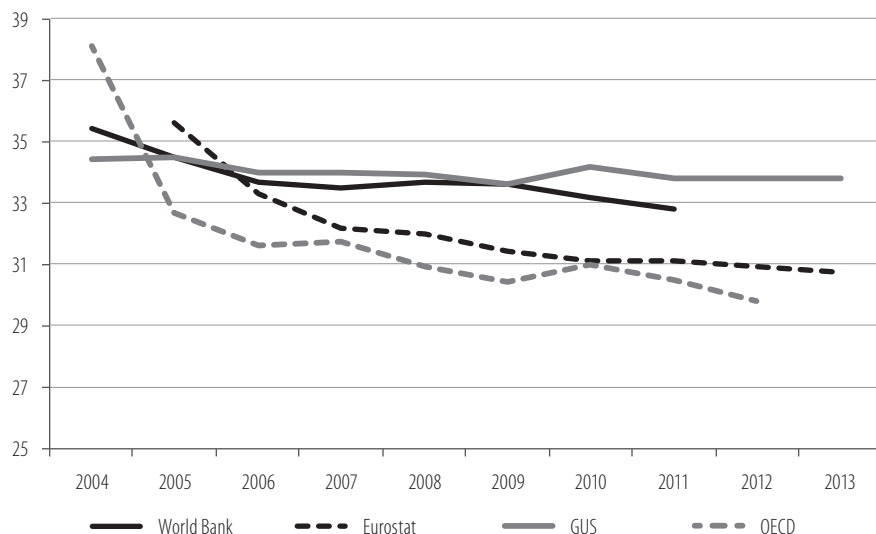
Podobne wnioski przynosi niedawny raport IMF¹¹ pokazujący, że dystrybucja dochodu ma znaczenie dla wzrostu gospodarczego. W szczególności – wzrost udziału w całkowitym dochodzie grupy 20% zarabiających najwięcej powoduje obniżenie tempa wzrostu PKB w średnim terminie (brak potwierdzenia tezy dla tzw. *trickle-down economics*). Z kolei wzrost udziału dochodów z grupy 20% zarabiających najmniej przekłada się na wyższy wzrost PKB, przy czym kanały wpływu dotyczą wzajemnie powiązanych czynników ekonomicznych, społecznych i politycznych.

Jak wygląda obecnie i zmieniał się ostatnimi laty poziom nierówności w Polsce? Według raportu GUS¹² dotyczącego sytuacji gospodarstw domowych w 2014 roku przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny 20% osób o najwyższych dochodach był prawie 6,5-krotnie wyższy od analogicznego dochodu 20% osób uzyskujących najniższe dochody. Jednocześnie w tej pierwszej grupie skumulowanych było prawie 41% dochodów całej badanej zbiorowości gospodarstw domowych, podczas gdy w 20% osób pozostających w sytuacji najgorszej – 6,4%. Wskaźniki te były bardzo podobne jak w roku poprzednim. Analizując nierówności najbardziej popularną miarą, wskaźnikiem Giniego, nie daje się zauważyć również wzrostu nierówności w dłuższej perspektywie. Jak widać na poniższym wykresie, spadkowy trend w ostatnich kilkunastu latach jest dość jednoznaczny, choć różna jest skala spadku, w zależności od źródła badania.

10. OECD; *Focus on equality and growth*, December 2014.

11. E. Dabla-Norris, K. Kochhar, N. Suphaphiphat, F. Ricka, E. Tsounta, *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*, IMF Staff Discussion Note, June 2015.

12. *Sytuacja gospodarstw domowych w 2014 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, Główny Urząd Statystyczny, notatka informacyjna 26 maja 2015.

Wykres 6. Wskaźnik nierówności dochodowych (współczynnik Giniego) dla Polski

Źródło: World Bank, Eurostat, GUS, OECD

Podsumowanie

Nawiązując do tytułowego pytania, uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że Polska była wyspą rozwoju w zmęczonej kryzysem Europie. Miało to miejsce przede wszystkim dzięki ekspansji eksportowej i wykorzystaniu szansy na zwiększony udział w europejskim łańcuchu dostaw. Kryzys w Europie te tendencje nawet wzmocnił, między innymi na skutek efektu substytucyjnego – polskie towary o dobrej jakości były znacznie tańsze. Utrzymanie czy nawet wzmocnienie konkurencyjności miało miejsce na skutek wyraźnego wzrostu produktywności, który nie był odzwierciedlony we wzroście wynagrodzeń. Jednocześnie poziom nierówności dochodowych w polskiej gospodarce nie jest wysoki w porównaniu z innymi krajami i – co więcej – jest w trendzie spadkowym. Dodatkowo mamy w ostatnich latach do czynienia ze wzrostem płacy minimalnej relatywnie do pozostałych wynagrodzeń. Z drugiej strony jednak, ogólny poziom płac w gospodarce jest relatywnie niski i rósł w ostatnich latach znacznie wolniej niż produktywność. Istotnym wydaje się pytanie, czy konkurencyjność nie byłaby utrzymana, jeśli wzrost wynagrodzeń byłby

nieco szybszy. Można byłoby wówczas liczyć nie tylko na utrzymanie pozycji lidera wzrostu gospodarczego w Europie, ale również na wyspę zrównoważonego rozwoju nie tylko w sensie makroekonomicznym, ale i ekonomiczno-społecznym. Natomiast relatywnie wysoki wzrost gospodarczy na tle Europy ma w Polsce szansę utrzymać się w najbliższych latach ze względu na wciąż istniejące rezerwy (relatywnie niska produktywność i aktywność zawodowa). Oczywiście, nawet stosunkowo proste rezerwy trzeba umieć wykorzystać i nie zmienia to stojącego przed nami wyzwania długoterminowego, polegającego na wejściu na bardziej innowacyjne tory.

PUŁAPKA ŚREDNIEGO ROZWOJU: STRASZAK CZY RZECZYWISTOŚĆ?

Czy w przypadku Polski istnieje takie ryzyko jak pułapka średniego rozwoju? Pojęcie to wprowadzili około dekady temu ekonomiści Banku Światowego, opisując pewne warte uwagi zjawisko. Wiele krajów, które z sukcesem korzystały ze zjawisk globalizacyjnych, przyciągały inwestycje, rozwijały się i skutecznie goniły kraje zamożniejsze, po osiągnięciu pewnego poziomu rozwoju (definiowanego przez Bank Światowy jako „średni poziom dochodu”) stopniowo traciły swoją dynamikę rozwojową i nie były w stanie przebić się do grupy krajów o dochodzie wysokim. W warunkach wzrostu płac do „średniego poziomu” dotychczasowe modele rozwojowe, polegające głównie na intensywnym wykorzystaniu przewag konkurencyjnych tworzonych przez relatywnie niskie koszty pracy, przy jednoczesnym imporcie technologii i innowacyjności naśladowczej nie zapewniały już dalszego szybkiego wzrostu. Jednocześnie przemysł tych krajów nie był w stanie nawiązać walki konkurencyjnej z przemysłami krajów wysoko rozwiniętych na rynku towarów i usług o wysokiej wartości dodanej (por. Im, Rosenblatt, 2013).

Zjawisko „pułapki średniego rozwoju” można omawiać zarówno na gruncie makroekonomii, jak i mikroekonomii (funkcjonowania firm). We współczesnym świecie kraje i firmy konkurują między sobą, starając się uzyskać jak najwyższą wartość dodaną z jednostki pracy i kapitału włożonego w produkcję. Im wyższa jest to wartość, tym wyższe płace i dochody kraj może zapewnić swoim obywatelom. Przeciętny Niemiec pracuje rocznie 1 388 godzin, przeciętny Polak 1 918 godzin – a więc o 38% więcej. Jednocześnie jednak przeciętny Polak wytwarza dobra, których bieżąca rynkowa wartość wynosi tylko 30% tego, co wytwarza przeciętny Niemiec, a po uwzględnieniu różnic w poziomie lokalnych cen (istotnych zwłaszcza w odniesieniu do usług) wskaźnik ten wzrasta do 55%. Nic dziwnego, że polskie płace są więc tylko ułamkiem płac niemieckich, a perspektywy doścignięcia przez Polskę

Niemiec w perspektywie kolejnych kilku dekad – mimo znacznych sukcesów w tym zakresie odnotowanych w ciągu minionego ćwierćwiecza – bardzo niepewne (por. Orłowski, 2015).

Przeciętne wskaźniki produktywności pracy w różnych gospodarkach wynikają z tego, co dzieje się w typowych, ulokowanych w tych krajach firmach. O produktywności pracy decyduje wiele czynników: maszyny i urządzenia, którymi dysponują pracownicy, posiadane przez nich kwalifikacje, organizacja pracy, talenty przedsiębiorców i menedżerów, motywacja do wydajnej pracy, otoczenie, w którym funkcjonują firmy. Ale decyduje o nim również typowe miejsce firm z danego kraju w globalnym łańcuchu wartości.

Łańcuch wartości definiowany jest jako sekwencja działań, które powodują dostarczenie wartości dla ostatecznego odbiorcy. Przy produkcji, który dociera dziś na półki sklepów na całym świecie, w grę może wchodzić wiele działań: produkt trzeba zaprojektować (a czasem wręcz wymyślić, jeśli go jeszcze na rynku nie było), zlecić jego opracowanie laboratoriom badawczym (jeśli dotychczasowe technologie nie pozwalają na jego konstrukcję albo wymagają ulepszenia), zorganizować finansowanie rozwoju produktu i produkcji, wyprodukować niezbędne surowce i półprodukty, wytworzyć sam produkt (jeśli jest to produkt skomplikowany, surowce i półprodukty mogą często pochodzić z całego świata), dzięki odpowiednim strategiom marketingowym umieścić go na rynku, dotrzeć z informacją o nim do klienta, dostarczyć go do klienta i zapewnić obsługę posprzedażową (por. Porter, 2001). We współczesnym świecie łańcuch wartości ma bardzo często charakter globalny.

Istotą problemu jest to, że różne miejsca w globalnym łańcuchu wartości (czyli różne specjalizacje) wiążą się z różną wartością dodaną wytwarzaną na jednostkę pracy. Zazwyczaj najmniejszą wartość przynosi wytworzenie „generycznych” surowców i półproduktów – czyli aktywności na samym dole łańcucha wartości (wyjątkiem mogą być oczywiście wielkie zyski osiągnięte na skartelizowanych rynkach surowcowych, np. ropy naftowej). Najwyższą wartość dodaną przynosi za to zorganizowanie całego łańcucha dostarczania wartości: stworzenie, skomercjalizowanie produktu, stworzenie rozpoznawalnej dla klienta marki, organizacja finansowania. Jeśli firmy z danego kraju w większości zajmują się aktywnościami o charakterze „generycznym”, stosunkowo łatwymi do zastąpienia przez konkurentów, kraj nie ma szans uzyskania wysokiej wartości dodanej na jednostkę produkcji (zawsze mogą go zastąpić tańsi konkurenci). Dotyczy to również krajów znajdujących

się w środku łańcucha wartości – a więc tych, w przypadku których zaobserwowano zjawisko ryzyka „pułapki średniego rozwoju”. Względnie tania praca i innowacyjność naśladowcza (czyli bazująca na imporcie technologii i kopiowaniu rozwiązań wypracowanych w krajach bardziej zaawansowanych) przy stworzeniu odpowiednich warunków do inwestowania mogą zapewnić nawet znaczny awans w łańcuchu wartości. Jest to zazwyczaj przesunięcie się z dołu do środka łańcucha wartości, głównie poprzez coraz bardziej skuteczne odgrywanie przez firmy roli poddostawców i producentów towarów „bezmakowych”. Jednak przesunięcie się na koniec krzywej, charakteryzujący się wysoką wartością dodaną, wymaga posiadania wiedzy i umiejętności trudnych do skopiowania, takich, jakie uzyskuje się tylko dzięki wysokiej aktywności firm w dziedzinie innowacji, transgranicznej ekspansji, docierania do konsumentów na globalnym rynku z własną marką. Jeśli natomiast firmy powszechnie zadowolają się rolą poddostawców, ryzyko utknięcia w „pułapce średniego rozwoju” wzrasta (por. Agénor, Canuto, Jelenic, 2012).

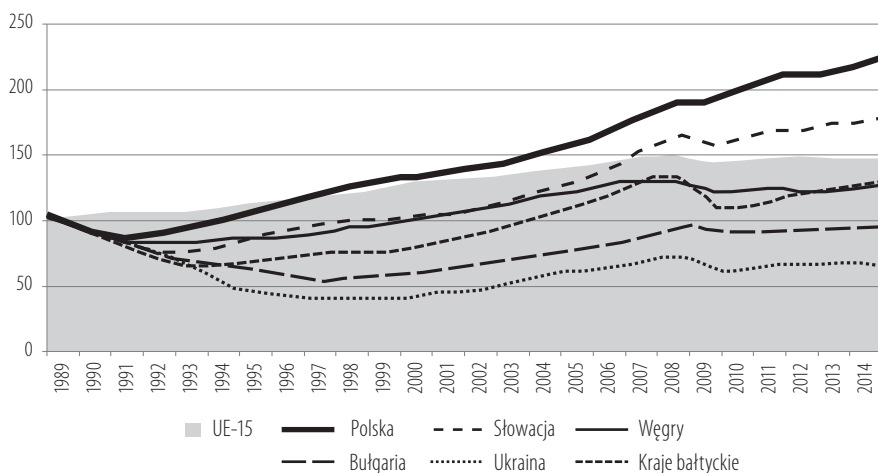
Czy Polska również ma powody obawiać się „pułapki średniego rozwoju”?

Nie ma wątpliwości, że w ciągu minionego ćwierćwiecza transformacji gospodarczej Polska uzyskała bardzo dobre wyniki rozwojowe, a działające w kraju firmy awansowały stopniowo w górę łańcucha wartości. Realnie mierzony PKB był w roku 2014 niemal 2,2 razy wyższy niż w roku 1989, mimo bardzo silnej recesji odnotowanej na początku okresu reform. Jest to najlepszy wynik spośród wszystkich krajów, które w ciągu minionego ćwierćwiecza przeszły przez trudny proces transformacji gospodarczej (por. Åslund, 2014). Tak być nie musiało: poziom PKB na Ukrainie jest o 40%, a Bułgarii o 5% niższy niż w roku 1989 (por. Rys. 1.).

Od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej polski PKB wzrastał w średniorocznym tempie 4% – co ponownie jest najlepszym wynikiem zarówno wśród naszych sąsiadów z regionu (pierwsze miejsce dzielimy ze Słowacją), jak w całej Unii. Dla ekonomisty najbardziej spektakularny jest jednak sukces, który Polska odniosła w latach globalnego kryzysu (od roku 2008), podczas którego nasz PKB wzrastał średniorocznie o 3,1% (najszybciej w całej Unii), w rezultacie czego zwiększył się łącznie o 24%, podczas gdy przeciętnie w Unii jest nadal na poziomie niższym niż w roku 2007. W efekcie PKB Polski w przeliczeniu na głowę mieszkańca, mierzony według parytetu siły nabywczej (a więc z uwzględnieniem różnic w sile nabywczej walut – jest to stosowany w międzynarodowej statystyce sposób pomiaru rzeczywistego

poziomu dochodów) zwiększył się z 35% poziomu zachodnioeuropejskiego w roku 1990 do 43% w roku 2003 i do 64% w roku 2014. W latach 1990–91 naprawdę trudno było znaleźć optymistę, który uważałby, że to właśnie Polska ma szansę najlepiej poradzić sobie z transformacją: wtedy powszechnie stawiano na Węgry i Czechy, a Polskę określano wręcz jako nowego „chorego człowieka Europy” (por. Orłowski, 2009).

Rysunek 1. Poziom PKB w wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej, 1989–2014 (indeks, poziom z roku 1989 równy 100)



Źródło: MFW, WIIW

Niewątpliwy sukces odniesiony przez Polskę w minionym ćwierćwieczu nieźle wpisuje się jednak w schemat opisany modelem „pułapki średniego rozwoju” (por. *Konkurencyjna Polska...*, 2014). Polska gospodarka w znacznym stopniu wykorzystwała silny atut, którym dysponowała – zasoby nieźle wykształconej pracy, wielokrotnie tańszej niż na zachodzie Europy. W roku 1990 godzina pracy polskiego robotnika przemysłowego kosztowała niecałego dolara, obecnie wskaźnik ten wzrósł do blisko 10 dolarów. Natomiast koszt godziny pracy robotnika przemysłowego we Francji i Niemczech to ponad 40 dolarów, a w Skandynawii niemal 60 dolarów (por. Orłowski, 2015). Oczywiście, że tak gigantyczna różnica w kosztach pracy mogła ukształtować się tylko w czasach, gdy Europę dzieliła na pół niemal nieprzepuszczalna żelazna kurtyna (gdyby nie to, już przed rokiem 1990 musiałyby nastąpić stopniowy

przepływ kapitału zmniejszający tę różnicę – albo masowa emigracja, czyli przepływ pracy). A mimo to, nawet kiedy ta kurtyna runęła, napływ kapitału do Polski następował początkowo tylko stopniowo, bowiem korzyści płynące z niższych kosztów pracy równoważone były w oczach producentów przez koszty związane z niedorozwiniętą infrastrukturą, źle działającymi instytucjami, ryzykiem finansowej i politycznej niestabilności, wreszcie trudnościami z eksportem wytworzonych towarów do zachodniej części kontynentu. Radykalny wzrost inwestycji zagranicznych miał miejsce dopiero wówczas, gdy realna stała się perspektywa akcesji do Unii Europejskiej. Postęp gospodarczy powodował oczywiście szybki wzrost płac – ale po pierwsze, płace rosły z niezwykle niskiego poziomu, a po drugie, koszty w przeliczeniu na jednostkę produkcji nadal nie rosły, kompensowane bardzo silnym wzrostem wydajności pracy (przeciętnie w przemyśle po ok. 6% rocznie). Silny proces przesuwania produkcji z zachodniej do wschodniej części Unii kontynuował się więc, prowadząc najpierw do wzrostu inwestycji, a potem produkcji i eksportu. A to przekładało się również na silny wzrost dochodów, generując coraz większy popyt na rynku krajowym.

Korzystne sprzężenie zwrotne: niski koszt pracy – nowe inwestycje – silny wzrost wydajności – wzrost produkcji i eksportu, było możliwe dzięki dwóm zjawiskom. Po pierwsze, niezwykle niskim kosztom pracy na początku procesu transformacji. Po drugie, ogromnym rezerwom wzrostu wydajności pracy, które można było stosunkowo łatwo uruchomić w okresie transformacji dzięki prywatyzacji, nowym inwestycjom, unowocześnieniu technologii, poprawie organizacji pracy i marketingu, wreszcie włączeniu polskich fabryk do europejskich i światowych sieci dystrybucji. Innymi słowy, głównym mechanizmem szybkiego rozwoju polskiej gospodarki w ciągu minionych dwóch dekad było coraz lepsze wykorzystanie dostępnych w Polsce zasobów pracy, w tym zwłaszcza pracy wykwalifikowanej – co czasem określa się również mianem wykorzystania prostych rezerw wzrostu wydajności pracy (por. *Konkurencyjna Polska...*, 2013), przy jednoczesnym przesuwaniu się polskich firm w górę łańcucha wartości – głównie dzięki skutecznemu zajmowaniu miejsca poddostawców firm zachodnioeuropejskich.

Jednocześnie, mimo znacznej skali innowacyjności naśladowczej, bardzo powoli rozwijały się w Polsce zjawiska gospodarki opartej na wiedzy, typowe dla krajów z firmami znajdującymi się w górnej części łańcucha wartości (por. Orłowski, 2013). Działania nastawione na generowanie innowacji to

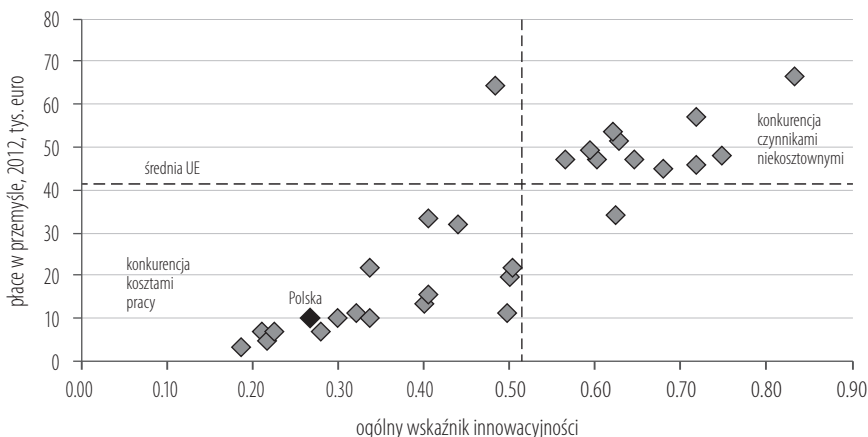
najcenniejsza, przynosząca największą wartość dodaną część aktywności międzynarodowych koncernów, które tak chętnie wykorzystywały zasoby niedrogiej polskiej pracy, budując tu swoje fabryki. Z badaniami, finansami, strategicznym marketingiem, usługami przynoszącymi najwyższą wartość dodaną jest jednak inaczej. Nie jest to masowa i powtarzalna produkcja, koszty pracy aż tak tu się nie liczą (poza badaniami o charakterze masowym i rutynowym, np. badaniami klinicznymi leków – ale to nie tego typu badania przynoszą wysoką wartość). Decyzję o przeniesieniu montowni samochodów w dzisiejszym świecie podjąć jest stosunkowo łatwo. Decyzji o przeniesieniu tych działalności, które przynoszą największe dochody, raczej się nie podejmuje, lokując je w krajach wysoko rozwiniętych, w pobliżu central koncernów.

W ten sposób, zgodnie z modelem „pułapki średniego rozwoju”, zaczęło pojawiać się ryzyko, że Polska gospodarka może stopniowo zbliżać się do wyczerpania się modelu rozwoju, który przynosił dobre wyniki w minionym ćwierćwieczu. Jeśli płace nadal będą stosunkowo szybko rosły, czemu prawdopodobnie będzie towarzyszyła realna aprecjacja waluty, korzyści wynikające z taniej pracy przestaną być dla inwestorów oczywiste. Jeśli będą oni szukać lokalizacji dla tych aktywności, w których liczą się przede wszystkim koszty pracy, znajdą na świecie i w Europie miejsca, gdzie koszty te będą jeszcze niższe niż w Polsce. Jeśli z kolei będą poszukiwać lokalizacji dla takich aktywności, które tworzą tak wysoką wartość, że można ją wykonywać i tam, gdzie praca jest droga, mogą pozostawić ją u siebie w kraju. Tym bardziej że po wykorzystaniu prostych rezerw dalszy wzrost wydajności pracy będzie wymagać w Polsce coraz większych inwestycji.

Zgodnie z teorią ekonomii, popartą przez liczne dowody empiryczne, rozwój gospodarczy w warunkach wysokich kosztów pracy jest możliwy tylko w przypadku intensywnego wykorzystania innowacji i mechanizmów gospodarki opartej na wiedzy. W takiej sytuacji kraj przestaje bowiem konkurować kosztami pracy, a musi być w stanie konkurować czynnikami niekosztowymi (np. unikalnymi kompetencjami). Związek pomiędzy innowacyjnością gospodarki z jednej strony, a jej zdolnością do tworzenia wysokiej wartości dodanej i do funkcjonowania w warunkach wysokich płac pokazuje rys. 2. (por. Orłowski, 2013). Polska obecnie należy do tych państw Unii, zlokalizowanych w lewej dolnej części wykresu, które konkurują głównie kosztami pracy, kilkakrotnie niższymi (w przemyśle) od tych, które obserwowane są w krajach wiodących pod względem innowacyjności. Najlepiej rozwinięte

kraje Unii znajdują się w prawej górnej części wykresu, gdzie koszty pracy nie odgrywają aż takiej roli dzięki ogromnemu nasyceniu gospodarki wiedzą i innowacjami. Utrzymanie konkurencyjności w przypadku osiągnięcia przez polskich pracowników przemysłowych poziomu średniego wynagrodzenia w Unii wymagałoby więc ogromnego wzrostu wskaźników innowacyjności.

Rysunek 2. Płace w przemyśle i innowacyjność, UE i kraje kandydackie (2011)



Źródło: Eurostat, Komisja Europejska

Nie ma wątpliwości – dzięki modelowi rozwoju z minionego ćwierćwiecza Polska może się oczywiście nadal rozwijać, ale nie da się w ten sposób równie silnie jak dotąd zmniejszyć dystansu, który dzieli nas od gospodarek wysoko rozwiniętych. Dogonienie lepiej rozwiniętych zachodnioeuropejskich sąsiadów wymaga stopniowego przestawienia polskiej gospodarki na tory innego rozwoju, bardziej opartego na pracy mózgow niż na pracy mięśni (por. Orłowski, 2015). Przekonanie, że receptą na dalszy rozwój jest utrzymywanie niskich kosztów pracy, jest więc kosztownym błędem.

Błąd taki popełniony został już raz w rozwoju gospodarczym naszego kraju. Stało się to w ciągu XVI w. i wiązało się z ukształtowaniem się systemu ekonomicznego obejmującego niemal cały kontynent, w którym różne obszary zaczęły w ramach swej wybranej lub wymuszonej specjalizacji odgrywać różną rolę (por. Wallerstein, 1974). Główną siłą sprawczą tego zjawiska były zjawiska rozwoju wczesnokapitalistycznych form wymiany w krajach Zachodniej Europy, a w szczególności odejście od latyfundioidalnej, opartej na

przymusowej pracy chłopów gospodarki rolnej na rzecz gospodarki towarowo-pieniężnej, opartej na pracy najemnej. Zjawiska te nie objęły jednak całego kontynentu, a jedynie jego „jądro”, w którym następował coraz szybszy rozwój wiedzy, technologii, wymiany handlowej, wczesnych form przemysłu i finansów, wiodący do przyspieszenia wzrostu wydajności pracy. Pozostałe obszary kontynentu pełniły rolę „peryferiów”, w coraz większym stopniu specjalizujących się w ekstensywnej produkcji surowców na potrzeby krajów „jądra”. Poszukiwanie jak największego zysku z ekstensywnej produkcji i eksportu zboża na zachód Europy prowadziło do ukształtowania się w Polsce zjawiska powtórnej pańszczyzny – sposobu wykorzystanego przez rządzącą w kraju szlachtę dla utrzymania jak najniższych kosztów pracy chłopów – w drodze zwiększenia jej na poły niewolniczego charakteru (por. Topolski, 1977). Kiedy więc Europa Zachodnia szła w kierunku szybkiego wzrostu ceny i wydajności pracy (PKB na głowę mieszkańca wzrósł między rokiem 1500 a 1700 o ponad 40%), w Polsce nastąpił ruch w stronę przeciwną – przymusowego ograniczania kosztów pracy przy braku zainteresowania wzrostem jej wydajności (zjawiska te występowały nie tylko w Polsce, ale w całej części Europy na wschód od Łaby). Ścieżki rozwoju gospodarczego dramatycznie rozeszły się: o ile szacuje się, że w roku 1500 wydajność rolnictwa niderlandzkiego i polskiego była zbliżona, to w roku 1700 wydajność rolnictwa niderlandzkiego była już ponad dwukrotnie wyższa (por. Orłowski, 2009). Na dłuższą metę oznaczało to dla Polski ekonomiczny regres (i to w okresie, który polscy historycy od wieków określali błędnie mianem „złotego wieku Polski”!), ponowny wzrost dystansu wobec rozwiniętego Zachodu Europy, a w ostatecznym rachunku generalną gospodarczą i polityczną degradację.

Co więc zrobić, by nie powtórzyć błędów sprzed stuleci i stopniowo przestawić polską gospodarkę na tory rozwoju, na których nie trzeba konkurować jedynie niskimi kosztami pracy?

Przede wszystkim postęp w dziedzinie zmiany mechanizmu rozwojowego polskiej gospodarki wymaga głębokich zmian instytucjonalnych, o kluczowym znaczeniu dla rozwoju (por. Wojtyła, 2009). W pierwszej kolejności wymaga to radykalnej poprawy sprawności funkcjonowania instytucji publicznych. Polskie państwo musi być zdolne do formułowania strategii rozwojowej, wygospodarowania środków na jej realizację, skutecznego wdrożenia proponowanych rozwiązań w ścisłym dialogu i współpracy z dwoma pozostałymi sektorami. Nie da się zbudować sprawnego państwa bez odpo-

wiednich inwestycji – i to przede wszystkim inwestycji w rozwój kapitału ludzkiego w sektorze instytucji państwowych. A tego z kolei nie da się zrobić bez społecznego rozumienia dla problemu znaczenia sprawnego państwa.

Po drugie, głębokich reform wymaga polski system edukacji, szkolnictwa wyższego i nauki. Zdaniem socjologów jedną z głównych przeszkód intensywnego rozwoju kraju jest wyjątkowo niski poziom rozwoju kapitału społecznego (por. Czapiński, 2011). Ogranicza to drastycznie zaufanie i utrudnia współpracę, niezbędną dla tworzenia wielkich, ekspansywnych firm, w pełni wykorzystujących talenty swoich pracowników. Zmiana takiego stanu rzeczy możliwa jest tylko w wyniku konsekwentnej realizacji długookresowej strategii edukacyjnej.

Po trzecie, jeśli naprawdę mają zapadać decyzje o budowie w Polsce centrów badawczo-rozwojowych, finansowo-zarządczych czy najwyższej zaawansowanych technologicznie ośrodków produkcyjnych, decyzje te muszą podejmować polskie firmy. Polska potrzebuje więc już nie tylko inwestorów zagranicznych, ale w coraz większym stopniu ekspansywnych polskich firm, z centrami decyzyjnymi ulokowanymi w kraju, rosnących do skali, która pozwalałaby im na skuteczną konkurencję z zagranicznymi gigantami. A to wielkie wyzwanie zarówno dla polskich przedsiębiorców, jak i dla administracji, która musi nauczyć się współpracować z sektorem prywatnym na rzecz jego rozwoju, międzynarodowej ekspansji i zachęcenia do innowacyjności oraz wykorzystania nowych technologii (nazywa się to nową polityką przemysłową).

Wreszcie po czwarte, nowe firmy nie powstaną bez kapitału. Warunkiem rozwoju jest zwiększenie skali kapitału dostępnego w kraju. A to oznacza konieczność wzrostu oszczędności – oczywiście kosztem konsumpcji. Skuteczne działania w tym zakresie na pewno nie będą popularne, ale są niezbędne. A ich głównym narzędziem powinno być przekonanie Polaków o konieczności dobrowolnego oszczędzania na emeryturę – i to nie w nieco wirtualnym systemie OFE, w którym większym oszczędnościom ludzi towarzyszył niemal identyczny wzrost zadłużenia (czyli ujemnych oszczędności) państwa, ale w prawdziwym trzecim filarze. Oczywiście pod warunkiem, że polityka gospodarcza zapewni pełne bezpieczeństwo owych oszczędności (w polskich warunkach najskuteczniejszym narzędziem w tej dziedzinie byłoby systemowe i trwałe uporządkowanie finansów publicznych oraz wprowadzenie euro).

Polska nie musi wcale wpaść w „pułapkę średniego rozwoju”. Z pewnością wyhamowanie wzrostu nie zagraża w perspektywie najbliższej dekady. Ale takie ryzyko prawdopodobnie rzeczywiście istnieje na dłuższą metę, jeśli nie zostaną podjęte głębokie reformy, ułatwiające stopniową zmianę modelu rozwojowego kraju.

Literatura:

- Agénor P.-R., Canuto O., Jelenic M., *Avoiding Middle-Income Growth Traps*, „Economic Premise” nr 98, 2012.
- Åslund A., *The Polish Transition in a Comparative Perspective*, „Zeszyty mBank – CASE”, nr 133/2014, Warszawa, 2014.
- Czapiński J., *Miękkie kapitały a dobrobyt materialny: wyzwania dla Polski*, w: *W kręgu psychologii społecznej*, J. Czarnota-Bojarska, I. Zinserling (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.
- Im F. G., Rosenblatt D., *Middle-Income Traps. A Conceptual and Empirical Survey*, „Policy Research Working Paper” nr 6594, World Bank, Washington 2013.
- Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?*, J. Hausner (red.), Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2013.
- Orłowski W. M., *W pogoni za straconym czasem. Wzrost gospodarczy w Europie Środkowo-Wschodniej 1950-2030*, PWE, Warszawa 2009.
- Orłowski W. M., *Komercjalizacja badań naukowych w Polsce. Bariery i możliwości ich przełamania*, PwC, Warszawa 2013.
- Orłowski W. M., *Czy Polska dogoni Niemcy?*, PWN, Warszawa 2015.
- Porter M. E., *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001.
- Topolski J., *Gospodarka polska a Europa w XVI–XVIII wieku*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1977.
- Wallerstein I., *The Modern World-System. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, Academic Press, New York–London 1974.
- Wojtyna A., *O badaniach nad „głębszymi” przyczynami wzrostu gospodarczego*, w: *Wzrost gospodarczy w krajach transformacji. Konwergencja czy dywergencja?*, R. Rapacki (red.), PWE, Warszawa 2009.

Część 2.

Jakiej myśli geopolitycznej
potrzebuje dziś Polska?

CZY POTRZEBNA JEST REWIZJA POLSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ W ŚWIETLE KRYZYSÓW GEOPOLITYCZNYCH W EUROPIE I ŚWIECIE?¹

Jednym z wątków powracających stale podczas dyskusji toczących się na tegorocznej Konferencji Krakowskiej był ten dotyczący kwestii, jak odnajdywać się w nowej, niepewnej i nieprzewidywalnej przyszłości. Odnosząc się do niego, chciałbym, abyśmy dostrzegli dosyć oczywistą prawdę, a mianowicie że normą w historii są raczej zmiany niż stabilność. Zatem aktualnie nie dzieje się nic nadzwyczajnego, a rzekoma „nadzwyczajność” nie polega na tym, że właśnie dookoła nas czy gdzieś dalej w świecie następują poważne zmiany. Istotne jest może to, że na ogół – w bardzo wielu przypadkach – zmiany następują ewolucyjnie, stopniowo, w związku z tym w mniejszym stopniu zwracają uwagę i w mniejszym też stopniu skłaniają do natychmiastowych i radykalnych reakcji. My natomiast obserwujemy w tej chwili w różnych miejscach świata kilka przynajmniej przykładów zmian spektakularnych, dramatycznych wręcz, i one oczywiście skupiają naszą uwagę. Słusznie zatem byłoby się do nich odnieść. Chciałbym z tych licznych przykładów, którymi można byłoby się posłużyć, wybrać trzy i spróbować przy ich pomocy wskazać, co możemy – jako Polska – a czego nie możemy zrobić, a przynajmniej – jak powinno przebiegać nasze rozumowanie.

Pierwszy przykład dotyczy sytuacji, która ma miejsce daleko od nas, w Azji Południowo-Wschodniej, i pozostaje w związku z narastaniem zagrożenia dla bezpieczeństwa Morza Południowochińskiego, w związku z coraz bardziej ekspansywną polityką Chin. Jest to przykład wydarzenia, które nas oczywiście bezpośrednio nie dotyczy, bowiem ma miejsce wiele tysięcy kilometrów stąd, my nie mamy na to i nie możemy mieć żadnego wpływu, natomiast możemy odczuwać konsekwencje.

1. Opracowano na podstawie wystąpienia Włodzimierza Cimoszewicza podczas VIII Konferencji Krakowskiej, 15 czerwca 2015 r. w panelu dyskusyjnym *Jakiej myśli geopolitycznej potrzebuje dziś Polska?*

Na czym może to polegać? W szczególności na tym, że jest to dodatkowy argument za deklarowanym przez obecną administrację amerykańską zwrotem w kierunku Azji. Z punktu widzenia Waszyngtonu, który prowadzi politykę globalną, jeżeli narastają kłopoty czy tzw. wyzwania w Azji, nawet jeżeli nie ma to związku z toczącymi się konfliktami, ale wiąże się ze zmianami zachodzącymi w światowym układzie sił, to Amerykanie muszą na to reagować. Nie są w stanie reagować w równym stopniu na wiele problemów pojawiających się w różnych częściach świata, lecz, jak wiadomo, ich zwrócenie się w kierunku Azji oznaczałoby jednoczesne zmniejszenie amerykańskiej obecności w Europie. Zatem jeśli Chińczycy będą prowadzić awanturnicze działania w stosunku do swoich sąsiadów, to równocześnie wzrasta prawdopodobieństwo, że będzie mniej amerykańskiej obecności w sprawach bezpieczeństwa europejskiego, co z naszego punktu widzenia jest rzeczą absolutnie fundamentalną.

Jak możemy na to reagować? Choćby pokazując opinii publicznej, elitom, decydom, jakie znaczenie mają sprawy, które się dzieją w naszym otoczeniu, w Europie. Powinniśmy robić to po to, aby zapobiegać decyzjom, które mogłyby być skutkiem niedocenywania czy też zlekceważenia rangi i poziomu zagrożeń, ryzyka związanego z wydarzeniami mającymi miejsce na terytoriach od nas oddalonych.

Druga kwestia, na którą chciałbym wskazać, to procesy, które zachodzą na południu od Europy, a więc sytuacja w północnej Afryce i na Bliskim Wschodzie. Mamy na to również bardzo ograniczony wpływ. Niewiele mamy tam do zrobienia w sposób czynny, chociaż pewne inicjatywy są możliwe. W czasie wizyty na Bliskim Wschodzie padła pewna propozycja zaangażowania Polski w ewentualny proces doprowadzenia do rozmów izraelsko-palestyńskich. Do tej pory jako kraj w niczym takim nie uczestniczyliśmy. Osobiście uważam, nie przesadzając o ewentualnej skuteczności wspomnianych działań, że taka demonstracja naszego zainteresowania i gotowości do aktywnego odgrywania roli jest trafna, chociaż oczywiście my wielkiego znaczenia w tamtym regionie nie posiadamy. Wiemy natomiast, jakie niesie to konsekwencje i bezpośrednie zagrożenia dla Europy, a zatem i dla nas. Jest to związane z bezpieczeństwem, także z falą migracji. W moim przekonaniu powinniśmy sobie uświadomić, że to, co dzisiaj jest utrapieniem Włochów czy Greków, nie powinno być przez nas traktowane jako cudze zmartwienie. Nie chodzi wyłącznie o solidarność

Europy, tylko o pewną logikę mechanizmów i zależności występujących w Europie. Jeżeli my dzisiaj będziemy się odwracali plecami do kłopotów Włochów czy Greków, będzie nam znacznie trudniej przekonywać ich, żeby się nie odwracali plecami do naszych kłopotów.

Jest to również kwestia subtelnego kształtowania opinii publicznej, wypracowywania argumentów, które można będzie przedstawić wtedy, kiedy my będziemy potrzebowali wsparcia dla naszych własnych potrzeb, propozycji czy też czasami próśb.

I trzeci przykład, którym chcę się posłużyć: wydarzenia na Wschodzie, agresywna polityka Rosji, konflikt z Ukrainą, okupacja Krymu. Dotyczy to nas bezpośrednio i to jest zmiana sytuacji geopolitycznej, która musi wpływać na nasze zachowania. Jest przy tym niezwykle ważne, żebyśmy sobie wszyscy, nie tylko my w Polsce, ale także – dzięki naszym inicjatywom – ludzie w Europie uświadomili, jaka jest stawka w tej grze, a co się z tym wiąże, jakie wartości są zagrożone ową agresywną polityką rosyjską. Nie jest to tylko kwestia przynależności Krymu, to nie jest też tylko kwestia tego, co się wydarzy na wschodniej Ukrainie, to nie jest nawet kwestia tego, jaki będzie los Ukrainy, chociaż to już jest niezwykle ważne, bo ewentualne załamanie tego państwa musi uderzyć bezpośrednio przynajmniej w sąsiadów, chociaż na pewno nie tylko w nich. Należy sobie uświadomić, że tak naprawdę polityka rosyjska jest jednocześnie wycelowana w dwie wartości, które z naszego punktu widzenia mają absolutnie fundamentalne znaczenie, czyli w jedność Unii Europejskiej oraz w jedność Sojuszu Północnoatlantyckiego. W przypadku Unii Europejskiej, jeżeli Rosjanom uda się skorumpować, przestraszyć, skutecznie szantażować niektóre rządy i w jakimś momencie okaże się, że nie ma pełnej zgody na prowadzenie wspólnej polityki wobec agresywnej Rosji, pociągnie to za sobą sparaliżowanie politycznych działań Unii, a tym samym będzie oznaczało, że Unia pozostaje już wyłącznie swoistym związkiem „kupieckim”, organizacją ekonomiczną, i traci jakiegokolwiek znaczenie polityczne. Z wszystkimi tego konsekwencjami. Natomiast w przypadku NATO, jeżeli doszłoby rzeczywiście do sytuacji, o której się coraz częściej mówi, mianowicie że art. 5. Traktatu może nie zadziałać wtedy, kiedy zostaną spełnione przesłanki, albo pojawi się sytuacja dyskusyjna, bliska spełnienia przesłanek art. 5., to tak naprawdę znika sojusz. Wystarczy bowiem, że jeden raz sojusz nie wykona swojego zobowiązania, a żeby przestał być wiarygodny. Jeżeli przestaje być

wiarygodny, to nie ma sojuszu. Pozostają instytucje, pozostają dokumenty, ale wszyscy wtedy wiedzą, że nie możemy na niego liczyć, i to oczywiście wywraca całkowicie architekturę bezpieczeństwa europejskiego, w tym naszego.

Czy na podstawie tych wybranych przykładów powinniśmy dojść do wniosku, że nasza polityka zagraniczna wymaga zmian? Moja skromna odpowiedź jest taka: gdy chodzi o fundamenty – nie. Gdy chodzi o wykonanie – tak. Otóż fundamenty, na jakich oparliśmy naszą politykę zagraniczną: NATO, Unia Europejska, aktywność regionalna, dążenie do utrzymywania dobrych stosunków z sąsiadami, zachowują według mnie całkowitą aktualność.

Natomiast problemem jest to, w jaki sposób zabiegamy, ażeby nasze koncepcje zachowywały swoją wartość, byśmy byli skuteczni w realizowaniu naszych celów.

W związku z tym chciałbym zwrócić uwagę na trzy zasady, którymi powinniśmy się kierować.

Po pierwsze, niezależnie od tego, co się dzieje w polityce wewnętrznej, niezależnie od zmian, które w polityce zachodzą i być może będą zachodziły, powinniśmy uświadomić sobie, że w trudniejszej sytuacji międzynarodowej ogromnego znaczenia nabiera spójność polskiej polityki zagranicznej i pełne, solidarne zaangażowanie wszystkich instytucji, osób do tego upoważnionych, które mogą i powinny realizować polską politykę zagraniczną. Jestem przekonany, że błędem popełnianym wielokrotnie w ostatnich latach był zbyt mały dialog między rządzącymi i innymi siłami politycznymi, w tym opozycją, chociaż ta opozycja często nie ułatwia też sytuacji. Brak było dążenia do budowania stabilnego fundamentu w postaci zgody politycznej na rozmaite działania. Był jeden wyjątek, kilkanaście miesięcy temu, kiedy po rozpoczęciu okupacji Krymu premier Donald Tusk zwołał dwa spotkania przedstawicieli różnych sił politycznych. Było charakterystyczne, że w trakcie dyskusji, bardzo ciekawych, otwartych, poziom jednomyślności wszystkich tam zgromadzonych był niezwykle wysoki. Pokazywało to, że wobec trudnych sytuacji, wielkich zagrożeń jesteśmy w stanie dosyć łatwo, zaskakująco łatwo osiągnąć wspólne stanowisko i wspólne myślenie. Tego typu zachowań było w przeszłości niewiele, nie wskazują na to w intencji krytykowania kogoś, tylko w takiej intencji, ażeby z tego wyciągnąć wnioski w przyszłości. Zwłaszcza że przyszłość może być skomplikowana. Nie wiadomo, jaka będzie kompozycja

polityczna przyszłego rządu, byłoby jednak rzeczą niezwykle istotną, aby kierowano się ideą osiągnięcia zgody i porozumienia. To jest kwestia najważniejsza.

Druga zasada to aktywność. Musimy stać się zdecydowanie bardziej aktywni w codziennej praktyce. To musi być realizowanie pewnego świadomie zaplanowanego procesu, zakładającego ogromną aktywność prezydenta, lojalnie współpracującego z rządem, i rządu – lojalnie współpracującego z prezydentem, w szczególności rozmaitych ministrów, którzy nie mają prawa zrobić niczego, co nie przystaje do założeń polskiej polityki zagranicznej, przekazanej im przez tych, co definiują i decydują zgodnie z prawem. I taka aktywność musi koncentrować się przede wszystkim na naszych głównych partnerach: Stanach Zjednoczonych, partnerach europejskich, ale musi ona dotyczyć także opinii publicznej w Europie i naszej własnej opinii publicznej. Wśród partnerów musi w szczególności skupić się na sąsiadach z naszego regionu. To co się obserwuje w ostatnim okresie, a więc praktycznie rozpad grupy wyszehradzkiej wobec najważniejszego zagrożenia na wschodzie, jest rzeczą dramatyczną. Ja nie wiem, czy temu można było zapobiec, nie wiem, czy można było czymś przekonać takich panów jak Zeman czy Orban, ale wiem jedno, że trzeba próbować, że w takich sytuacjach trzeba próbować zapobiegać, a jeśli już dokonują się jakieś niekorzystne zmiany, to je ograniczać i przekonywać do czego innego.

I ostatnia zasada, którą należy się kierować, to pewna konsekwencja i logika w naszym własnym myśleniu. Nam w sposób oczywisty, dla zagwarantowania własnego bezpieczeństwa, potrzebna jest wiarygodna pomoc z zewnątrz czy też gotowość udzielenia zewnętrznej pomocy. W związku z tym widzimy w tej chwili na tle polityki rosyjskiej, jaką wartością jest wspólne, zgodne działanie w obrębie NATO i w obrębie Unii Europejskiej. Powinniśmy zatem uświadomić sobie, że nie jest to kwestia incydentalna, a ponadto, że ta sama zasada powinna obowiązywać w odniesieniu do innych zagrożeń w stosunku do sojuszników NATO czy sojuszników europejskich. Należy z tego wyciągnąć następujący wniosek: w interesie Polski leży angażowanie się na rzecz wzmocnienia kompetencji wspólnych instytucji, a więc Unii Europejskiej i NATO.

O DRAMATYCZNEJ POTRZEBIE GEOPOLITYKI

1.

W wydanej w tym roku świetnej książce Pawła Kowala i Mariusza Cieślika o Wojciechu Jaruzelskim (*Jaruzelski: życie paradoksalne*, wyd. Znak Literanova 2015) wyjątkowo przykuwają uwagę liczne passusy poświęcone stosunkowi elit Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej do wielkiego wschodniego sąsiada. Oczywiście wszystko w tym czasie na wschód od Łaby odbywało się w cieniu i pod dyktando Związku Radzieckiego. To KPZR wyznaczała polityczne kierunki, rozstrzygała kwestie społeczne, militarne, ekonomiczne, a władze ZSRR wywierały ciągłą presję na zaprzyjaźnione reżimy. To sprawy oczywiste, ale nie do końca miałem świadomość, że niemal nad każdą decyzją, ba, brakiem decyzji zarządców Polski Ludowej wisiło jak fatum pytanie: „co na to radzieccy?”. Trudno widzieć tamtą rzeczywistość inaczej. Rzeczywistość PRL, zapewne tak jak innych zwasalizowanych republik Europy Wschodniej, była jak skrępowany milionem sznurów olbrzym. Bez ich poluzowania trudno mu się było nawet poruszyć. Sznury zaś dzierżyli lokatorzy Kremla, mityczni „radzieccy”. To właśnie wieczne pytania o ich reakcję krępowały władze partyjno-państwowe krajów „socu” w sprawie jakichkolwiek ryzykownych ruchów. „A co na to radzieccy?” – pytali sami siebie i ze strachem spoglądali na wschód. A Moskwa albo milczała, albo wykonywała mniej lub bardziej zrozumiałe gesty. Rzadko, zwłaszcza po Chruszczowie, były to wyrażane wprost groźby. Raczej dowody lekkiego podenerwowania, przyjacielskie rady albo zakamuflowane aluzje. Mistrzem w takiej komunikacji był Breżniew, regularnie dzwoniący do partyjnych przyjaciół znad Wisły z połajankami albo pogaduszkami. Przywódcy PRL stawali wtedy przy aparacie telefonicznym na baczność i zamieniali się w słuch. Albo pędzili upodleni na spotkania w wagonie kolejowym na stacji w Mińsku, gdzie „radzieccy” gruntownie ich przesłuchiwali i domagali się określonych działań. Nietrudno mi sobie wyobrazić, z jakim stresem wiązały się te wyprawy. „Czego będą chcieli

radzieccy?” – zadawał sobie w duchu pytanie Jaruzelski i błady z przestrochu zastanawiał się, jak ich wymanewrować, ograć, odsunąć spodziewaną egzekucję jeszcze o krótką chwilę. Tragedią Polski tamtych czasów było, że owo skrępowanie, ów strach, owe „bojaźń i drzenie” przekładały się na kompletny bezruch w ratowaniu popadającego w ruinę państwa. Dopiero gorbaczowowska „pierestrojka” była czytelnym sygnałem od „radzieckich”: radźcie sobie sami. My się wycofujemy. I wtedy się ruszyło.

2.

Zastanawiam się, ile z reminiscencji tamtych czasów przeszło do polskiej polityki po roku 1989. Z perspektywy ćwierćwiecza taki dyktowany strachem bezruch wydaje się tyleż absurdalny, co niemożliwy. Przyzwyczajiliśmy się do standardów demokracji. Niepodległość, także niezależność ekonomiczna, swoboda zarządzania swoimi sprawami nauczyły nas pragmatyzmu i umiejętności decydowania. Nie boimy się, zwłaszcza na niwie przedsięwzięć, którymi zarządzamy, odpowiedzialności. Analizujemy możliwości, a przestrzenie decyzyjne określamy w oparciu o trzeźwe rozpoznanie realiów. Ale dwadzieścia pięć lat temu było całkiem inaczej. Po rewolucji roku 1989 zarówno odsuwani od władzy, jak i ci, którzy władzę przejmowali, byli dziećmi PRL-u. Wychowywali się w cieniu tej samej czerwonej chmury. Mieli pełną świadomość tych samych zakrętów i traum historii. Byli wyćwiczeni w strachu i unikach. To w moim przekonaniu główny hamulec przemian politycznych i relatywnie wolnego rozliczania się ze schedą komunizmu. Chcieliśmy wyrwać się z „socu”, ale byliśmy pełni obaw co do reakcji Moskwy. W Polsce wciąż stacjonowały tysiące sowieckich żołnierzy. Byliśmy powiązani siecią uzależnień gospodarczych z czasów RWPG. W istocie można było się bać, że ci pierwsi sprawią nam krwawą łaźnię, a drudzy nas zagłodzą. Dlatego Mazowiecki i ludzie jego ekipy kolejne kroki stawiali ostrożnie i mało konsekwentnie. I trzeba było dopiero bezczelności i odwagi Wałęsy, by odesłać Armię Czerwoną do domu, zapukać do zamkniętych dotąd drzwi NATO. Spojrzeć z większą ufnością na szansę akcesji do Unii. Zapukać także do jej drzwi. Rychło okazało się, że drzwi są otwarte szerzej, niż nam się wydawało, że wejście do środka możliwe jest niemal od zaraz. Polskie elity polityczne aż zamarły z zachwyty. A jednak coś z traumy wytłoczonej im na czołe przez

„radzieckich” zostało. Czyż nie tego skutkiem było upokarzające dla Polski wymuszenie na władzach RP przez Stany niemal pełnej suwerenności baz dla CIA w Kiejkutach? Czyż Kwaśniewski i Miller nie dlatego tak łatwo zdecydowali się na oddanie suwerenności nad skrawkiem polskiej ziemi, że bali się reakcji „amerykańskich”? A w ich głowach drugi Wielki Brat zastąpił pierwszego? Że bezradność wobec wielkiego sojusznika była standardem? Efekt: zostaliśmy potraktowani przez Amerykanów jak bantustan, na terenie którego terenie można robić to, co w krajach cywilizowanych – z USA na czele – jest zakazane. Torturować i poniżać ludzi. I nie chodzi tu wcale o adekwatność tych działań do potrzeby walki z terroryzmem, ale o to, że tam w Stanach nie, ale tu w Polsce jest to możliwe. Wszystko z powodu półkolonialnej mentalności polskich elit.

3.

Cykl Pareto właśnie się domyka. Ćwierć wieku od wielkiej przemiany to nowe pokolenie. I nowe myślenie. Traумы przeszłości powinny odejść z pokoleniem ojców – założycieli. Ale ich ślady są wśród nas. Kiedy ogląda się z zewnątrz polską politykę, znów widać krępujące olbrzymia sznury. Jedne są zaczezione poza granicami kraju, inne w samym jego środku. Zaczniemy od tych pierwszych. Rok 1999, Polska wkracza do NATO. Telewizje pokazują historyczne obrazki polskiej flagi wciąganej na maszt w kwaterze głównej NATO w Brukseli. Także w Warszawie, wysoko na sterczącym w niebo maszcie jak na wojennej fregacie, powiewa granatowa flaga sojuszu. W Brukseli satysfakcja, że ostatecznie rozpadł się Pakt Warszawski. W Warszawie oddech ulgi; jesteśmy bezpieczni. Ale czy aby do końca? Polska zyskuje status członka sojuszu, ale sojusz już wcześniej podjął zobowiązania rozstrzygające o elementarnej dyskryminacji nowych członków *Akt Założycielski o Wzajemnych Stosunkach, Współpracy i Bezpieczeństwie między NATO a Federacją Rosyjską* z 27 maja 1997 roku *de facto* wyklucza możliwość stworzenia na ich terenie nowych baz i odcina je od broni jądrowej. I nieważne, czy my wtedy, w końcu lat dziewięćdziesiątych, tak bardzo chcemy w Polsce baz i atomu. Umowa to wyklucza i rozstrzyga, że będziemy jako kraj faktyczną strefą buforową. Mamy więc paradoks. Jako członka NATO wiążą nas wszystkie obowiązki wobec partnerów, ale nasze prawa są poważnie ograniczone. Umowa partnerów

z NATO z Rosją *de facto* ingeruje w naszą suwerenność. Jakież historyczne analogie? Nietrudno je sobie uzmysłwić. Rok 2004, słoneczny początek maja. Cała Warszawa świętuje wejście do Unii Europejskiej. „Wracamy do domu” – wieszczą politycy. Po krótkich okresach przejściowych swoboda podróżowania, pracy, inwestycji włączy nas na pełnych prawach w zachodnią hemisferę. Od tej pory wyłącznie rozwój. Czy aby na pewno? Wtedy trudno to było pojąć, ale dziś jest już oczywiste. Integracja bez przyjęcia euro będzie spychać na drugi plan. Własna waluta to na krótką metę atut pewnej elastyczności. Ale w szerszej perspektywie to mniejsza wiarygodność handlowa. By ją nadrobić, musielibyśmy być rynkowym prymusem. Ale nie jesteśmy. Do strefy euro przystępuje w 2007 roku Słowenia, w 2009 Słowacja, między 2011–2015 kraje nadbałtyckie. Polska ciągle stąpa w miejscu. Gdyby przynajmniej w traktacie akcesyjnym zastrzegła *op out*. Ale nie, zobowiązania nas wiążą, ale perspektywa akcesji do eurozony wraz z odpowiednim klimatem społecznym bezpowrotnie przemija. A gdzie byśmy byli, gdyby w 2004 roku szybko przyjęła euro? Pytanie bez odpowiedzi.

4.

Lubimy myśleć o sobie jako o regionalnej potędze. Szczyt tej megalomanii przeżywaliśmy za czasów Drugiej Rzeczypospolitej. To właśnie wtedy kretyńscy politycy z lampasami zapewniali o naszej militarnej potędze i zupełnie na poważnie domagali się dla Polski udziału w kolonialnym podziale świata. Mimo wielokrotnie wyższych niż dziś wydatków na zbrojenia ów dziwny czas skończył się, jak wiadomo, tragedią. Po wojnie byliśmy twardym filarem Paktu Warszawskiego i RWPG, ani o centymetr ważniejszym do NRD czy Czechosłowacji. Dla Sowietów staliśmy z nimi w jednym szeregu. Ambicje i sny o potęgę wróciły po 1989 roku. Skąd tak nagle? Ano obserwowaliśmy nieco okolice. Nietrudno było dostrzec nagłe zniknięcie NRD, rozpad Czechosłowacji. Wojnę na Bałkanach. Słabnięcie jelicynowskiej Rosji. „Oto czas dla nas Polaków” – krzyczeli liderzy. „Jednocicie etnicznie, po balcerowiczowsku rozpędzeni ekonomicznie, z perspektywą i sojusznikami do przodu!!!” Trochę schlebiając tym oczekiwaniom, już w 1991 roku zaproszono nas do utworzenia efemerydy o nazwie „Trójkąt weimarski”. Był całkowicie bez znaczenia realizował jakieś nasze marzenia o wielkości i tworzył iluzję, że razem z Niemcami i Francją

zaczniemy w Europie rozdawać karty. Rozumiem Niemców i Francuzów. Chcieli zafiksować strategiczny sojusz z Polską trochę na zasadzie: „zaprosmy to niesforne dziecko do domu”. Realny problem w tym, że Weimar to do dziś pewna opcja w polskiej polityce zagranicznej, która wiąże ręce i skutecznie przeciwdziała zaangażowaniu w innych kierunkach. Swoistą pointą dla Weimaru było berlińskie wystąpienie ministra spraw zagranicznych RP Radosława Sikorskiego na konferencji w Berlinie w listopadzie 2011 roku, kiedy apelował o wzmocnienie europejskiego federalizmu pod auspicjami Niemiec – jako głównego beneficjenta zjednoczenia Europy. W podtekście zaś było: „stoimy przy was jako najbliższy partner i powiernik. A Weimar, jak wiadomo, nie w kraju Moliere jest, lecz w Niemczech”. Czy „trójkąt” coś znaczy? Po latach wiadomo, że niewiele. Jest jeszcze „Grupa Wyszehradzka”, lokalne porozumienie słabeuszy również z 1991 roku, które miało integrować trzy, a później cztery kraje naszego regionu. Od początku skazane na brak realnego znaczenia z wiecznie tych samych powodów: osobnych strategii rozwoju i konkurencyjności Polski, Czech, Słowacji i Węgier. Niegdyś było to współzawodnictwo o względy Unii, dziś raczej o sympatię Putina. Sprawę Wyszehradu odkładam na razie na półkę, jako nieistotną.

5.

Na koniec Rosja. Przebudzony przez Władymira Władymirowicza syberyjski niedźwiedź. Najdziwniejszy kraj świata. Potęga militarna, której największymi sukcesami były ostatnio: heroiczny podbój Osetii Południowej i bezkrwawe zajęcie Krymu oraz „rżnięcie głupa” w Donbasie. „Wcale nas tam nie ma!” – wrzeszczy pułkownik KGB Putin, przekrzykując wszystkie media świata dowodzące zaangażowania Moskwy w Donbasie. Jednocześnie skutecznie zwalcza polskich producentów jabłek oraz wieprzowiny i skazuje swój naród na izolację i sankcje. Może i jest jedynym gwarantem, że w Rosji nie dojdzie do anarchicznej rewolty, a władzy nie przejmą zbrodniarze i idioci, ale w swojej polityce wewnętrznej zbyt mu blisko do standardów wyznaczonych przez swego sojusznika Kim Dzong Una, najbrzydszego dyktatora świata.

I co my z tą Rosją? – warto spytać. Tradycyjnie stoimy w kontrze. Świętej pamięci prezydent Lech Kaczyński próbował mobilizować przeciw niej kraje bliższe i dalsze. Nie wyszedł na tym najlepiej. W sumie, była to droga niepowodzeń z jednym jasnym punktem na mapie. To Tbilisi i brawurowa akcja

prezydenta na rzecz dość wątpliwej osoby, jaką był, jest i będzie Michaił Saakaszwili, dziś ścigany listem gończym, ówczesny prezydent Gruzji. Niewątpliwie Lech Kaczyński miał dobre intencje i podał zaprzyjaźnionemu narodowi rękę, niemniej miarą jego porażki w budowaniu koalicji w Europie Centralnej i Wschodniej było uchwalenie w dniu jego wizyty w Wilnie antypolskiej ustawy o szkolnictwie. Ideał – jak wiadomo – lubi sięgać bruku. Co po Kaczyńskim? Czy Komorowski wniósł coś istotnego? W sprawie relacji z Unią i NATO był skrajnie przewidywalny. Domagał się podniesienia budżetu obronnego i reformy centrum dowodzenia polskiej armii. Nie miał w polskiej sprawie złudzeń, więc niewiele zdziałał. Nie mamy w Polsce ani „tarczy antyrakietowej”, ani natowskich baz. Amerykanie nad Wisłą bywają i bywać będą, ale umowa z Rosją z 1997 roku ciągle wiąże. Sprawa euro zaniedbana. Polska już się nie waha. Polska mówi stanowcze nie. Widzę w tym zaczyn autodestrukcji, zwiększający się dystans do państw centrum naszego „układu planetarnego” – Niemiec i Francji. Jednocześnie eksplodująca w końcu lata kwestia fali uchodźców pokazuje nasze fatalne niezdecydowanie. Ewa Kopacz jest „za” (w kraju) i „przeciw” (za granicą). Lider opozycji wykazuje się szachowaniami z podręcznika ksenofobii. Chrześcijański naród przedkłada własne (iluzoryczne) bezpieczeństwo nad nauki Chrystusa, a ścigający się w wyborach parlamentarnych politycy elementarną w dzisiejszej Europie kwestię uchodźców ordynarnie instrumentalizują w kampanii. Jak widać, naciągnięte liny karła już krępują, nie olbrzyma.

6.

I sprawy wewnętrzne na koniec. Po kraju hulają na całego wiatry roszczeniowe. *De facto* rządzą górnicy (a właściwie związkowcy górniczy) ze spółek węglowych, schlebianie którym jest dziś najczytelniejszą cechą polityki koalicji rządzącej. *Pardon*. Schlebia się również rolnikom, nauczycielom i wszystkim, których reprezentacje związkowe dysponują ciosem na tyle silnym, że mógłby obalić władzę. Klimat mamy więc istic roszczeniowy, a władza oraz wspierający ją lewicowi intelektualisci przekonują, że Polacy zarobili w ciągu ćwierćwiecza już tyle, że powinno się zacząć powszechne rozdawanie. Rząd podkreśla to przekonanie, dowodząc, jak to się szybko rozwijamy. Oczywiście argument ten stosuje się w debacie wewnętrznej, w kwestii uchodźców

przekonujemy wszystkich wokół, że jako najbiedniejszy kraj Unii nie możemy przyjmować uchodźców z Syrii, bo nas na to nie stać. Oto argumentacja godna starożytnych filozofów. Polska w istocie jest krajem „cieplej wody w kranie”, by się posłużyć nieśmiertelnym hasłem Donalda Tuska. On jednak dopatrywał się w nim wizji kraju, gdzie władza ma obowiązek zadbania o minimalny poziom życia obywateli. Dziś to hasło jest synonimem niewykorzystanych szans i krótkiej perspektywy widzenia spraw narodowych. Trawestując je, można by powiedzieć, że Tusk widział polską szansę „na odległość kranu nad zlewozmywakiem” i przegapił wszystkie historyczne szanse, jakie otrzymaliśmy, by nadać pędu polskim sprawom. A że takie są, poprzednie rozdziały tego szkicu wskazują najlepiej. Jaką mamy perspektywę? W przeddzień wyborów parlamentarnych 2015 sytuacja jest żałosna. Po idiotycznym referendum w sprawie JOW-ów zniechęcenie do procedur demokratycznych sięga szczytów. Opinia społeczna charakteryzuje się ciągłym deficytem zaufania do polityków. Partie brzydtko grają problemem uchodźców i podnoszą poziom emocji społecznych. Mało kto wierzy, że ten temat da się zrjonalizować. Raczej podniesie poziom zachowań ksenofobicznych. To oczywisty absurd, bo problem uchodźców w Europie to problem faktyczny, z którym trzeba umieć się zmierzyć. Uniknąć go można wyłącznie, chowając głowę w piasek. Zamiast namysłu mamy więc szaleństwo, jakichś zidiociałych posłów Girzyńskich, którzy pokazując masakryczne zdjęcie w Sejmie, mylą sprawcę z ofiarą. Jakąś histerię w tabloidach, które rozsiewają psychozę zagrożenia i do których nie przemawia, że postępując racjonalnie właśnie my mamy szansę uniknięcia patologii, do których doszło w Niemczech czy Francji. I kłamstwa zwykle na koniec, że niby nie my winniśmy nieporządku na Bliskim Wschodzie, jakby nasz udział (Polski i całego Zachodu) w militarnych interwencjach w Iraku i Afganistanie można uznać za niebyły. Kwestie wewnętrzne mieszają się z zewnętrznymi. Argumenty ze świata idą w sukurs krajowym i odwrotnie.

7.

W polskim myśleniu potrzebna jest więc przede wszystkim geopolityka. Rzecz, dla jasności, nie dotyczy tylko aktywności MSZ i MON. Geopolityka to również, a może przede wszystkim, czytelny punkt odniesienia dla decyzji o kierunkach polityki w kraju. Nie żyjemy w autarchii. Już nie ma takich

systemów. Każda nasza decyzja wewnętrzna odbija się echem w Europie i na świecie. Każda decyzja na polu międzynarodowym ma swoje konsekwencje w kraju. Obawiam się, że to relacja niedostatecznie rozumiana. Ten deficyt widać już w konstytucji, która skazuje nas na konflikt w tej kwestii między rządem i prezydentem. Mniejszy problem, gdy są z tej samej partii. Prawdziwie zabójcza może być natomiast koabitacja, a zwłaszcza jej brak. Brak, który dziś jest widocznym i kompromitującym faktem. Solidny ośrodek dyspozycji w dziedzinie geopolityki wydaje się więc racją naszych najbliższych decyzji ustrojowych. Zarówno decyzja, jak i namysł powinny być w jednym miejscu. Możliwe, że trzeba wzmocnić w tej kwestii pozycję prezydenta, ciężar debaty przerzucić na Radę Gabinetową, a prac eksperckich na BBN. Może być również odwrotnie, acz BBN winno w takim układzie być przy Radzie Ministrów. Prócz tego powinno się wprowadzić regułę ustrojową, że każda decyzja ustawowa w polityce wewnętrznej powinna być wsparta analizą geopolityczną, której osią jest i będzie interes narodowy. A co tenże oznacza? Jak go rozumieć? Jaką wypełnić treścią? To już osobna sprawa. Od stuleci wiadomo, że ma naturę mobilną, że ewoluuje w miarę płynącego czasu i zmieniających się okoliczności. Jednak jego pojmowanie rodzi się w debacie. Brak refleksji geopolitycznej to brak debaty na temat interesu narodowego. Kardynalnym błędem jest ujmowanie go tylko z perspektywy wewnętrznej. Trzeba widzieć go w kontekście międzynarodowym i w perspektywie czasu. Dlatego apel o aktywność na tym polu *think tanks* wydaje się niezbędnym. Warto na bieżąco wyrabiać sobie zdanie w kwestiach narodowych implikacji, wszelkich możliwych Grexit i Brexit. Każda taka perspektywa winna być dokładnie przeanalizowana: co dla nas znaczy, jakie powoduje groźby i jakie daje nam szanse. Wnioski z takich dyskusji winny być naszym kreatywnym udziałem w polityce wielkich międzynarodowych społeczności, w których uczestniczymy. Musimy prowadzić własną grę i forsować własne pomysły. Być prymusem, a nie gamoniem Europy. I nie czekać już na żadnych „radzieckich” czy „amerykańskich”, bo z własnymi problemami jesteśmy i będziemy sami.

POLSKA WOBEC ATROFII INSTYNKTU GEOPOLITYCZNEGO UE

Geopolityka w Europie ma zasłużenie złe imię. Jej wypaczona – a przecież wtedy podstawowa wersja – była jedną z przyczyn II wojny światowej. Stało się to za sprawą dążeń nazistowskich Niemiec do zdobycia dla siebie „przestrzeni życiowej” oraz dominacji w Europie. Karl Haushoffer i jego uczniowie – wśród nich był Hitler – zrobili najgorszy użytek z tego, co oczywiście: czynnik geopolityczny czy też geopolityczne położenie są ważnym względem w polityce każdego państwa. Geopolityka podniesiona do rangi ideologicznej nauki – podobnie jak „naukowy komunizm” – przyczyniła się do wykoślenia niemieckiej polityki i wyrządziła katastrofalne szkody w Europie. Niemcy nie były jedynym krajem, który podniósł geopolitykę do rangi przewodnika polityki. Jednak tylko tam trafiła ona na specyficzny duchowy klimat i doskonale wpisywała się w ideologię niemieckiego faszyzmu.

Nic dziwnego, że po II wojnie światowej w polityce europejskiej szukano zabezpieczeń przed nawrotem tego chorobliwego atawizmu; wszak niewiele przed II wojną była I wojna światowa. Najlepszą możliwą odpowiedzią, jaką Europa mogła dać na tę chorobę, była idea jedności europejskiej, znana już wcześniej, a zmaterializowana w politycznie genialnym planie Monneta-Schumana, który stał się podstawą Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, ustanowionej w 1951 roku. Wspólnota miała wcielić w życie nie tylko marzenie normalnych Europejczyków, ale zarazem imperatyw przetrwania Europy w porządku międzynarodowym – „nigdy więcej wojny”. Pakt Brianda-Kelloga zakazywał wojny, plan Monneta-Schumana miał ją uczynić niemożliwą. Tak się stało i można to uznać za „kopernikański przewrót” w życiu międzynarodowym Europy. Wspólnota odbierała narodom, które zdecydowały się ją utworzyć, zdolność do prowadzenia wojny przeciwko innym jej członkom. Oznaczało to zarazem usunięcie z myślenia politycznego państw członkowskich względów geopolitycznych. Położenie i sąsiedztwo nie były ważne

z punktu widzenia bezpieczeństwa czy pozycji, a ponieważ sąsiedztwo było przyjazne, nie mogło zeń pochodzić żadne zagrożenie – i tak miało pozostać.

To uległo nawet pogłębieniu po utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (1957), dzięki której integracja europejska została rozszerzona na inne dziedziny, a poziom otwartości i współzależności pomiędzy jej uczestnikami stał się historycznie i globalnie bezprecedensowy. Wiązał się z tym wszelako jeden mankament. Wspólnota jako całość nie miała ambicji międzynarodowych, żadnych innych poza handlowymi. Ambicje mogły mieć niektóre z jej mocarstw, Francja i Wielka Brytania, co wiązało się dziedzictwem ich kolonialnych imperiów. Ale i tak nawet one, w sprawie podstawowej – bezpieczeństwa – zdane były na opiekę Stanów Zjednoczonych oraz Sojuszu Atlantyckiego. W czasach zimnej wojny podzielona Europa nie była podmiotem stosunków międzynarodowych, nie była samodzielnym – jak się żargonowo powiada – graczem w polityce światowej.

To się zmienia po upadku żelaznej kurtyny. Równie trafną, jak utworzenie EWWiS zaraz po II wojnie światowej, reakcją na „wiosnę ludów ‘89” było przekształcenie Wspólnoty w Unię Europejską, co dokonało się za sprawą Traktatu z Maastricht. Był on zapowiedzią ambicji odzyskania przez Europę po zimnej wojnie poważnej roli międzynarodowej. W Traktacie zapisano dążenie UE do kształtowania jej „tożsamości międzynarodowej”. Miała się tym zająć wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii. Siłą swego wspólnotowego przykładu oraz skutecznością swego oddziaływania na zewnątrz UE chciała kształtować porządek międzynarodowy. Sukcesy modelu społecznego i gospodarczego Unii, pogłębienie integracji, a następnie jej spektakularne poszerzenie, promocja praw człowieka i demokracji zdawały się w latach 90. XX wieku istotnie czynić UE, wraz z USA, liderem globalnych przemian. Jeszcze w końcu lat 80. (lato 1989) Francis Fukuyama w swoim głośnym eseju *Czy koniec historii?* zapowiadał „uwspólnorynkowanie polityki światowej”, co oznaczało, że życie międzynarodowe będzie się rozwijać według modelu WE. Dla wzmocnienia siły oddziaływania w swoim otoczeniu oraz uzyskania autonomii w sferze bezpieczeństwa wobec Stanów Zjednoczonych Unia powołała jeszcze do życia (1999) wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony, rodzaj zbrojnego ramienia jej polityki zagranicznej. Miała ona wzmacniać wiarygodność jej globalnych ambicji (UE jako *global power* czy też *global actor*, jak wtedy pisano). I trzeba powiedzieć, że jej początki były bardzo obiecujące.

Jednak od drugiej połowy poprzedniej dekady pod wpływem bardzo różnych czynników UE (w tym upadek Traktatu konstytucyjnego, podziały na tle wojny z Irakiem, kryzys gospodarczy od końca 2008 r.) zaczęła tracić swój wigor i znaczenie na scenie międzynarodowej. Jeszcze na początku obecnego stulecia Unia była postrzegana jako jeden z filarów globalnej Triady, czyli porządku międzynarodowego w jego geopolitycznym wymiarze, w wymiarze układu sił. Dzisiaj zamiast Triady mamy G2, czyli Chimerykę. A sama Unia straciła nawet zdolność wpływania na swoje najbliższe otoczenie, co pokazały wydarzenia arabskiej wiosny oraz rozwój wydarzeń w Europie Wschodniej po rosyjskiej agresji na Ukrainę. Unijne mocarstwa – Wielka Brytania, Niemcy i Francja – porzuciły też, a każde z innego powodu, Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony, która ogranicza się teraz do niewielkich misji policyjnych, obserwacyjnych czy humanitarnych. Żartobliwie, w konwencji czarnego humoru, można powiedzieć, że niedługo Unia będzie wysyłać w rejon konfliktu jedynie przedszkolanki, aby zajęły się dziećmi rodziców zaangażowanych tam czy poległych w walkach. Wiosną 2015 roku Ukraina poprosiła o wysłanie przez Unię misji typu *peace keeping* (choć niewymagającej mandatu RB NZ), aby lepiej pilnować realizacji postanowień porozumienia Mińsk 2. Bruksela błyskawicznie, ze strachu przed gniewem Rosji, odmówiła dyskusji na ten temat, choć samo podjęcie dyskusji byłoby już formą nacisku na Moskwę, która stoi za łamaniem tego porozumienia.

Jak się okazuje, geopolityczna lobotomia zaaplikowana szczęśliwie Europie (Wspólnocie) na początku lat 50. XX wieku z myślą o pokoju wewnętrznym ma konsekwencję w postaci zaniku instynktu geopolitycznego UE w stosunkach zewnętrznych. Unia oraz jej Wysoka Przedstawiciel ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa woli się zajmować zwalczaniem kolejnych fobii (niedawno wydała komunikat piętnujący „transfobie”), podczas gdy mocarstwa z innych części świata chłodno realizują swoje geopolityczne interesy. Dotyczy to zwłaszcza USA, Chin czy Rosji. Z interesami geopolitycznymi idą w parze interesy gospodarcze. Rosja używa siły zbrojnej wobec swego sąsiada i zabiera mu kawałek terytorium, a jednocześnie stosuje szantaż lub zachętę energetyczną wobec poszczególnych państw Unii, przez co osłabia jej spójność i zdolność do wspólnego, stanowczego działania. Od południa wzbiera fala imigracyjnego tsunami, czemu Unia – ze względu na prawa człowieka, które są teraz przeciw niej wykorzystywane – nie potrafi się skutecznie przeciwstawić. Stany Zjednoczone zwracają się ku Chinom i Azji, właśnie

ze względów geopolitycznych. A przy tym każdy z tych wielkich ośrodków geopolitycznej ciężkości podkreśla swą cywilizacyjną tożsamość. Europa właśnie swojej się wypiera, od swojej się odwraca. Ślady chrześcijaństwa są w Unii niemile widziane w przestrzeni publicznej, choć muzułmanie nie mają problemów z egzekwowaniem respektu dla swoich uczuć i symboli religijnych w Europie zwanej niegdyś *Christianitas*. Wyraźnie widać, że logika ogólnego rozwoju i polityki staje się odmienna od reszty świata. Europa znajduje się w trakcie geopolitycznego i cywilizacyjnego *contre pieds*. Długofalowe konsekwencje tego zwrotu nie będą dla Europy przyjazne.

Zarysowany powyżej syndrom może nie być chwilowo ważny dla dwóch unijnych mocarstw – Niemiec i Wielkiej Brytanii. One radzą sobie dobrze gospodarczo. Ponadto Londynowi wydaje się, że bez końca może liczyć na specjalne związki ze Stanami Zjednoczonymi. Dla pozostałych państw Unii, już także dla Francji czy Włoch, sytuacja Unii bez silnego głosu na scenie międzynarodowej będzie coraz bardziej niekorzystna, także w sprawach gospodarczych. Gracze znaczący geopolitycznie będą wymuszać korzystne dla nich rozwiązania także w sprawach handlu, energetyki czy dostępu do surowców. Sytuacja UE jako całości może – pomimo kryzysu – wydawać się jeszcze niezła. Jesteśmy przecież nadal bogatą, najbogatszą obok Ameryki Północnej częścią świata. Pracowały na to wieki. Ale tendencje demograficzne, gospodarcze i geopolityczne nawet w średnim dystansie są niepokojąco niekorzystne. Bez ich odwrócenia w ciągu dwóch, trzech pokoleń dojdzie do zupełnej marginalizacji Europy, nawet jeśli niektóre jej części będą nadal „Szwajcarią”.

To nie jest dobre, szczególnie dla takich państw jak Polska, granicznych i nadal słabszych. Więc to jest przede wszystkim nasz interes, aby doszło do powstrzymania degradacji geopolitycznej sytuacji Europy, przede wszystkim jej cywilizacyjno-gospodarczego jądra, czyli UE. Oczywiście zadania do podjęcia są w różnych dziedzinach, łącznie z kulturową (odwrot od tożsamości), i w tej właśnie sytuacji wydaje się najtrudniejsza. Tutaj jest mowa jedynie o zadaniach w sferze zagranicznej, choć naturalnie dotyczą one także naszych spraw wewnętrznych. Ich urzeczywistnianie będzie wzmacniać UE i zarazem Polskę w płaszczyźnie geopolitycznej? Naturalnie, nie chodzi o powrót do „czystej geopolityki”, to jest zawsze niebezpieczne, lecz o należytą wrażliwość geopolityczną UE, która powinna zacząć realistycznie oceniać sygnały płynące z zewnątrz i zdobyć się na strategiczną dojrzałość, która

umożliwi jej przetrwanie w nowym porządku międzynarodowym i zapewni w nim miejsce na miarę wielkości jej cywilizacji oraz nadal uzasadnionych aspiracji.

Po pierwsze, Niemcy. Problem silnych Niemiec w słabej Europie pojawił się w ostatnich latach, w kontekście kryzysu finansowo-gospodarczego w kilku ważnych krajach Unii oraz politycznej słabości Francji. Wpływ ma na to także polityka Londynu: „rozważamy Unię albo z niej wychodzimy”. Oczywiście nie o to chodzi, aby osłabiać Niemcy, ale aby wzmacniać Europę. Silne Niemcy są potrzebne Europie i Polsce. Duża część naszych interesów gospodarczych i politycznych jest realizowana w stosunkach dwustronnych z Niemcami oraz zależy od postawy Berlina. Sąsiedztwo silnych, demokratycznych Niemiec jest błogosławieństwem dla polityki polskiej. Jest także dla niej wyzwaniem. Ułatwiło nam to wejście do NATO i UE. Zadaniem polityki polskiej musi być zarówno utrzymywanie dobrej jakości stosunków dwustronnych, jak i utrzymywanie Berlina na proeuropejskim i prozachodnim kursie. Pani kanclerz dobrze wyczuwa ten imperatyw, ale w całkiem niemałej części niemieckiej klasy politycznej i opinii publicznej obecne są także inne pokusy. Trzeba im przeciwdziałać naszymi inicjatywami, ale niekoniecznie przywołując historyczne strachy. To prawda, że nasza sytuacja jest trudniejsza niż innych sąsiadów Niemiec z uwagi na kontekst rosyjski. Jednak warto pamiętać, że historia działa na naszą korzyść. Ona mocniej ogranicza Niemcy, niż gdyby jej nie było, no i dzięki niej mamy w Europie sojuszników na rzecz „europejskich Niemiec”.

Po drugie, wejście do euro. Strefa euro najgorsze ma za sobą, choć nie jest jeszcze jasne, czy pozostawienie Grecji było właściwym wyborem. Chcemy czy nie, strefa euro pozostanie twardym rdzeniem europejskiej integracji i będzie postępować jej instytucjonalizacja, która rozciągnie się na sprawy polityki. Poziom solidarności w strefie pozostanie najwyższy. Nasz krytyczny stosunek do strefy nie znajduje potwierdzenia w determinacji wszystkich jej członków, aby w niej pozostawać i ją umacniać. Za jej umocnieniem jest nawet Londyn, który się nie przyłączy, ale wie, że wymagają tego interesy City. Przystąpienie do strefy euro to także sprawa naszego bezpieczeństwa, czyli geopolityki; piszę o tym od dawna, wiedzą o tym doskonale kraje bałtyckie, które już wszystkie są w środku. Tylko u nas względy ideologiczne u jednych, niewiara w nasze zdolności u drugich lub perspektywa księgowego u trzecich utrudnia racjonalne podejście do kwestii naszego członkostwa w strefie euro. Tak, racjonalnego, bo racjonalność strefy nie ogranicza się do ekonomii.

Po trzecie, wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony. Musimy nalegać na jej urzeczywistnienie zgodnie z pierwotnymi zamierzeniami i zapisami traktatowymi. Problemy są dwa: finansowy i polityczny, czyli sprawy budżetów obronnych oraz zgody wszystkich państw Unii. Być może zresztą nie będzie tak, jak zapisano, jak początkowo myślano (europejskie „sny o potędze” z początku tego stulecia), ale nie ulega wątpliwości, że Wspólnota musi stawać się także związkiem na rzecz bezpieczeństwa wobec zagrożeń zewnętrznych. Czyż nie jest niepokojącym paradoksem, że Niemcy są trzecim eksporterem broni na świecie, Francja i Wielka Brytania zajmują dwa kolejne miejsca, a jak przychodzi co do czego, to Unia zdaje się na Stany Zjednoczone i NATO, jak było to w przypadku nieszczęsnej interwencji w Libii, której koszty płacimy wszyscy. Tylko uzyskując strategiczną samodzielność, UE nie będzie wystawiona na kaprysy ze strony kolejnego G. W. Busha ani niestraszne jej będą pomruki z Moskwy. Być może, zgodnie z zasadą wzmocnionej współpracy, trzeba będzie zacząć w mniejszym gronie, ale jest to pespektywa, przy której Polska musi trwać, przy której Polska musi się upierać. Wnosząc przy tym realny wkład w europejską obronność i bezpieczeństwo.

Po czwarte, europejska strategiczna samodzielność i dojrzałość będą czynić UE wartościowym sojusznikiem i partnerem Stanów Zjednoczonych. Europa musi czuć się częścią Zachodu jako aktywnego, nadal przewodzącego uczestnika społeczności międzynarodowej. Od współdziałania USA i UE zależy w niemałym stopniu jakość i kierunek ruchu porządku międzynarodowego. Od spraw bezpieczeństwa, przez gospodarcze, po prawa człowieka i stan demokracji obie części Zachodu mają wspólne interesy i od nich nadal w największym stopniu te sprawy mogą zależeć w płaszczyźnie globalnej. Stąd konieczna jest jedność Zachodu, której Polska musi być rzecznikiem. Ważna z tego punktu widzenia jest wiarygodność Sojuszu Atlantyckiego oraz sukces negocjacji w sprawie TTIP.

Po piąte, dbałość o spójność UE. Europa wielu kryzysów oraz tendencji odśrodkowych, w tym otwartej kontestacji samego projektu, jakim jest Unia, nie powinna być ze strony Polski poddawana kolejnemu testowi na wytrzymałość na działania dezintegrujące. Należy raczej skupić się na doprowadzeniu Unii do formy sprzed 10–15 lat. Nie ma perspektywy federalizacji Unii w kształcie, w jakim ten termin budzi popłoch u niektórych w Polsce. Warto przy tym wiedzieć, że Unia już jest *sui generis* federacją, choć nadal dość płytką. Na tym froncie nie trzeba walczyć z wiatrakami. Dzisiaj zagrożeniem

dla Unii jest narastanie tendencji do jej osłabienia, sprowadzenia do poziomu porozumienia handlowego, a nie budowa superpaństwa. Z Brytyjczykami jest nam po drodze jedynie tam, gdzie chcieliby deregulacji przepisów, które tłumią zdolność gospodarek do rozwoju czy homogenizują obszar Unii pod względem kulturowym. Owszem, warto dbać o przestrzeganie traktatowej dewizy Unii: „zjednoczeni w różnorodności”. Z drugiej strony, Unia nie może stać się kolejną Radą Europy czy OBWE, więc jeśli chcemy silnej Unii, a taka jest w naszym interesie, to musimy zarazem chcieć spójnej Unii. Musimy się zatem pogodzić, że rozszerzanie UE o kraje niedojrzałe do członkostwa jest prostą drogą do jej „rozrzedzenia”, do jej słabości. Trzeba się rozstać z naiwną wiarą, że rozszerzenie Unii o kolejne państwa ze wschodu czy południa Europy jej nie zaszkodzi. Jeśli chcemy Unii pomóc, to raczej starajmy się umacniać proeuropejski kurs naszych sąsiadów z Wyszegradu, niż wołajmy o „europejską perspektywę” dla Ukrainy. A Ukrainie starajmy się wraz z Unią pomóc zbudować najpierw normalne, suwerenne i bezpieczne państwo.

Zadań dla Polski w kontekście uzasadnionych dążeń, aby Unia Europejska nabrała pewności siebie i działała skutecznie wobec geopolitycznych wyzwań związanych z przemianami w porządku międzynarodowym, jest więcej. Ale już tych pięć stanowi wystarczające wyzwanie dla polityki polskiej na najbliższe lata.

DYPLOMACJA GLOBALNA W WYMIARZE REGIONALNYM – PRZYKŁAD RELACJI MAŁOPOLSKI Z INDIAMI

Współczesna dyplomacja globalna w coraz mniejszym stopniu dotyczy wyłącznie zawodowych dyplomatów czy polityków. Aktywnymi graczami w tej sferze stają się akademicy, biznesmeni, ludzie kultury, przedstawiciele samorządów czy po prostu osoby, które mają kreatywne podejście do rzeczywistości i chcą je realizować na skalę międzynarodową. Gęstniejąca sieć kontaktów może funkcjonować dzięki mediom społecznościowym i swobodzie przemieszczania się, aczkolwiek w tej sferze ograniczenia mogą się zwiększać, a nie zmniejszać, przede wszystkim z powodów politycznych. Już obecnie dyplomaci brytyjscy, niemieccy czy francuscy zastanawiają się nad sensem utrzymywania bilateralnych placówek dyplomatycznych w państwach Unii Europejskiej, gdzie możliwości wzajemnych kontaktów na różnych poziomach i w różnych obszarach są większe niż kiedykolwiek. Klasyczny wizerunek dyplomaty w Europie ulega przemianom, on/a sam/a przestaje już być głównym architektem mostów porozumienia między narodami, nie nadaje już tonu negocjacjom międzynarodowym, a jeżeli nawet próbuje tak czynić, to i tak owe negocjacje mają mniejsze znaczenie aniżeli wcześniej w historii. Dyplomata staje się po prostu jednym z aktorów gry dyplomatycznej, która nie ogranicza się wyłącznie do sfery ongiś zarezerwowanej dla wąskiej grupy specjalistów. Jednak to, co możliwe w Europie, jest trudne do zaakceptowania na innych kontynentach, przede wszystkim w Azji. Tutaj klasyczna dyplomacja nadal odgrywa ogromną rolę, aczkolwiek jej formuła uległa znaczącej przemianie. Bez wsparcia dyplomatycznego nadal trudno poruszać się w gąszczu przepisów administracyjnych, trudno uzyskać wsparcie dla większych projektów biznesowych i ambitnych inwestycji. Brytyjczycy, Niemcy czy Francuzi decydują się na przegrupowanie własnych dyplomatów – z europejskich placówek bilateralnych do wybranych krajów azjatyckich, gdzie interesy ekonomiczne

są ich głównym priorytetem. Ta tendencja może stać się dominującą dla wielu głównych graczy europejskich.

Indie jako przyszłe supermocarstwo

Nic w tym dziwnego, albowiem od kilkunastu lat coraz częściej popularyzuje się w Europie i w Stanach Zjednoczonych tezę, iż wiek XXI będzie należał do Azji. Rzecz dotyczy przede wszystkim sukcesów gospodarczych, a w konsekwencji i politycznych krajów azjatyckich, spośród których Indie odgrywają rolę niebagatelną. Sukcesy ekonomiczne nierzadko idą w parze z faktem podkreślania własnej tożsamości kulturowej, która – jak się często dowodzi – jest motorem pozytywnych przemian w społeczeństwie. Indie od bardzo dawna, a w Europie od XIX wieku, przedstawiano jako kraj najbardziej zróżnicowany etnicznie, językowo i religijnie, a przy tym niezwykle tolerancyjny, w którym większość hinduistyczna współistniała z potężną liczbowo mniejszością muzułmańską, wspólnotami chrześcijan, buddystów, zoroastrian, wyznawcami dżinizmu bądź żydami. Periodyczne starcia między wspólnotami religijnymi miały oczywiście miejsce, niemniej jednak aż do pierwszych dekad XX wieku sytuacja względnej harmonii wyznaniowej była niezaprzeczalnym faktem. Jeszcze w latach 60. i w pierwszej połowie lat 70. niemała część obserwatorów zachodnich sugerowała, że napięcia wewnętrzne spowodowane, jak sugerowano, „brakiem spójności etnicznej, kulturowo-religijnej czy językowej” doprowadzą w ostateczności do osłabienia czy nawet dezintegracji samego państwa, co wówczas mogło uchodzić za tezę przekonującą, biorąc pod uwagę krwawe spory o granice poszczególnych stanów Republiki Indii, coraz gwałtowniejszą rebelię lewacką (następnie określaną jako naksalicką), ruchy odśrodkowe w północno-wschodnich stanach, tzw. siedmiu siostrach, czy wreszcie konflikty międzywyznaniowe oraz międzykastowe, przy czym te ostatnie przybierały formułę rewolucji socjalnej¹. Wszystkie opinie o możliwym procesie dezinte-

1. Na temat przemian gospodarczo-politycznych w Indiach powstało setki pozycji, w tym miejscu warto wspomnieć kilka: S. Khilnani, *The Idea of India*, New Delhi 1997; P. French, *India. A Portrait*, New Delhi 2010; a także dostępna publikacja w języku polskim: V. S. Naipaul, *Indie. Miliony zbuntowanych*, wyd. Czarne 2013. Por. także: T. Dyson, *India's Population – The Future*, w: Dyson i in. (red.), *Twenty-first Century India*, New Delhi 2004, s. 98. Całość danych w: D. Rothermund, *Indie, nowa azjatycka potęga*, Warszawa 2010.

gracji państwa przedstawia Ramachandra Guha w monumentalnym dziele *India After Gandhi*, dodając przy tym, że żadna z nich się nie sprawdziła, i że Indie jako świecka republika, w której regularnie odbywają się demokratyczne wybory, przetrwały w praktycznie niezmienionym kształcie od momentu swego powstania w 1947 roku. W perspektywie 60 lat można postawić zatem tezę, że polityczny system Republiki Indii, opierający się na demokratycznych wzorcach parlamentaryzmu, rządów prawa świeckiego, nieskrępowanej wolności słowa, dużej autonomii regionalnej oraz polityce dyskryminacji afirmatywnej stanowi mocną gwarancję funkcjonowania ponadmiliardowego państwa jako całości w ciągu najbliższych dwudziestu – trzydziestu lat². Funkcjonujący system polityczny okazał się też niezwykle sprzyjający dla rozwoju gospodarki, szczególnie od czasów transformacji ekonomicznej rozpoczętej na początku dekady lat 90. Porażka koalicji Indyjskiego Kongresu Narodowego w wyborach parlamentarnych w 2014 roku i objęcie władzy przez Bharatiya Janata Party (Indyjska Partię Ludową) zintensyfikowało tylko dążenia Indii do wzmocnienia pozycji państwa na arenie międzynarodowej. Nowy premier Indii – Narendra Modi – zyskał swoją popularność jako sprawny polityczny menadżer w swoim rodzinnym stanie – Gudżarat, gdzie przez ponad trzy kadencje sprawował funkcję szefa miejscowego rządu. Umiejętne prezentowanie sukcesów gospodarczych – Gudżarat cieszy się opinią jednego z najbardziej przyjaznych stanów dla biznesu i relatywnie wolnego od wszechogarniającej korupcji – pozwoliło Modiemu przekonać wyborców w całym kraju do historycznej zmiany establishmentu w Republice Indii. Premier posiada bardzo silny mandat społeczny do podejmowania radykalnych kroków w polityce wewnętrznej i zagranicznej. Świadectwem jego globalnej popularności i przekonania o nowych możliwościach gry Indii na światowej szachownicy były chociażby specjalne raporty (*cover stories*) w najpoważniejszych tygodnikach na świecie: „The Economist” – *India’s one-man band*, czy „Time” – *Why Modi Matters. The world needs India to step up as global power*³.

2. Por. R. Guha, *India after Gandhi, The History of the World’s Largest Democracy*, Wyd. Picador, New Delhi 2007.

3. Por. *India’s one-man band, A special report on Narendra Modi’s first year*, s. 9 i 1–16 (raport wewnętrzny numeru), „The Economist”, May 23rd – 29th 2015; Tak jak w wydaniu „The Economist” wydawcy „Time” prezentują tzw. *Cover story: Why Modi Matters*, N. Kumar, *The Next Global Player*, s. 18–25, „Time”, May 18, 2015.

Indie rozpoczynają zatem kolejny rozdział swojej historii, budując stopniowo sieć partnerów i sojuszników w wybranych częściach globu. Poza najbliższym rejonem Azji Południowej kwestią determinującą wzajemne relacje będzie naturalnie gospodarka, szczególnie filozofia innowacyjności, ale też wrażliwa politycznie problematyka sektora energetycznego. Indie, z coraz większym potencjałem gospodarczym, będą zainteresowane obszarami, które do tej pory były mniej doceniane na dyplomatycznym radarze. Szczególnie w szybko zmieniającym się układzie geopolitycznym, w którym Chiny – sąsiad, partner i konkurent Indii – będą odgrywały pierwszoplanową rolę, i które w pierwszych dekadach XXI wieku będą skutecznie prowadzić globalną grę.

Relacje polsko-indyjskie

Polska w 2014 roku obchodziła 60-lecie nawiązania stosunków dyplomatycznych z Indiami. Przed rokiem 1989 wzajemne relacje miały z konieczności zabarwienie ideologiczne, zresztą do dziś Indie, zgodnie z konstytucją, są państwem socjalistycznym, aczkolwiek to sformułowanie jest obecnie pustym ozdobnikiem, i może tylko przez nielicznych członków działającej jeszcze Komunistycznej Partii Indii traktowane bywa dość poważnie. Bodajże najbardziej znanym obrazem z tamtej epoki jest film *Kamienne tablice* w reżyserii Ewy i Czesława Petelskich, w oparciu o książkę Wojciecha Żukrowskiego pod tym samym tytułem. Indie są raczej tłem wydarzeń w Polsce w roku 1956, a opis rzeczywistości lokalnej nie wykracza poza uproszczoną wizję „egzotycznego kraju”, o którym niewiele da się powiedzieć poza zwyczajowymi banałami. Dużo mocniejszym akcentem politycznej obecności Indii był naturalnie film *Gandhi* Richarda Attenborough, w pewnym sensie archetyp działań opozycyjnych w latach 80. XX wieku, i to nie tylko na subkontynencie, ale także w Europie środkowej i wschodniej. Indie, podobnie jak Polska, rozpoczęły transformację gospodarczą, a w konsekwencji i społeczną na początku lat 90. ubiegłego stulecia. Z państwa – bankruta stały się w ciągu niecałych trzech dekad kandydatem do globalnego gracza na arenie międzynarodowej.

New Delhi miało od początku lat 70. bardzo dobre relacje z Moskwą i nie zmienił tego nawet fakt upadku Związku Sowieckiego i całego bloku wschodniego. Transformacja ideologiczna i polityczna w Europie Środkowej

i Wschodniej została przyjęta w Indiach z dość umiarkowanym entuzjazmem, a nasze członkostwo w NATO zaopiniowano niezwykle chłodno. Generalnie rzecz biorąc, postrzeganie NATO, a w tym Stanów Zjednoczonych i ich sojuszników w kontekście militarnym, zmieniło się dopiero wraz z prezydenturą Georga W. Busha, który akurat w Indiach zyskał relatywnie dobrą opinię, w przeciwieństwie do wielu innych państw azjatyckich. Było to możliwe dzięki tzw. umowie 123, dotyczącej współpracy przy cywilnym wykorzystaniu energii jądrowej, podpisanej w 2008 roku, co sprawiło, że Indie w praktyce zostały przyjęte do elitarnego grona mocarstw nuklearnych. Relacje bilateralne z Polską nakładają się w nowej sytuacji geopolitycznej na wielopoziomowe relacje Indii z Unią Europejską i NATO, które stało się ważnym partnerem dla każdego rządu w New Delhi w związku z rosnącym poziomem niestabilności w Pakistanie i Afganistanie. Mimo że Indie zdecydowanie preferują stosunki bilateralne z krajami członkowskimi Unii Europejskiej, to jednak Bruksela ma decydujący głos przy negocjacjach dotyczących umowy o wolnym handlu, która w dużej mierze określi obszar i zakres współpracy gospodarczej z całą wspólnotą. Stopniowy rozwój bilateralnych relacji z wybranymi państwami będzie warunkowany kilkoma istotnymi kwestiami, przy czym szeroko rozumiana współpraca gospodarcza będzie z oczywistych powodów priorytetem dla obydwóch stron.

Zakładamy, że w obszarze zainteresowań Indii coraz większą pozycję będzie odgrywać Polska, między innymi dzięki specjalizacji w technologiach głębinowego wydobycia węgla, ale także jako miejsce do zyskownych inwestycji, głównie w obszarze BPO czy przemysłu informatycznego. Także polskie firmy gotowe są do coraz bardziej zróżnicowanych inwestycji, a Indie są bez wątpienia bardzo obiecującym rynkiem konsumpcyjnym dla wielu branż. Obecne obroty handlowe, około 2 miliardów dolarów, są poniżej możliwości obydwóch państw, aczkolwiek skala ich dynamizmu będzie zależała od właściwej identyfikacji obszarów współpracy, nieograniczonej wyłącznie do sektora energetycznego czy informatycznego. Niewykorzystane możliwości są prawdopodobnie w branży przetwórstwa rolno-spożywczego, chociaż należy podkreślić, że rynek indyjski jest akurat tutaj mocno chroniony przed konkurencją zewnętrzną. Trudno zanegować fakt, że przez długi czas wzajemne relacje należały do marginaliów dyplomatycznych obydwóch państw, dopiero w bieżącej dekadzie zainicjowaliśmy całą gamę przedsięwzięć gospodarczych, kulturalnych i politycznych nakierowanych na Azję, która według

HSBC Polska – ma szansę stać się motorem polskiego eksportu. Europa pozostanie głównym odbiorcą polskich produktów, jednak jej udział będzie spadał, a narastać będzie znaczenie państw azjatyckich. Sprzedaż polskich towarów na rynki tego regionu do końca obecnej dekady będzie zwiększać się w tempie 13–14%, a najmocniej ma rosnąć eksport do Indii (16% rocznie w latach 2016–2020), Wietnamu i Chin (po 15%)⁴. **Oznacza to, że Polska będzie miała zdecydowanie własne globalne interesy, które w żaden sposób nie mogą być wyłącznie reprezentowane przez wybrane państwa unijne.** Przyjęcie takiej właśnie perspektywy, którą śmiało można nazwać „azjatycką”, pozwoliłoby na właściwe zaplanowanie działań promocyjno-wizerunkowych, dzięki którym rozpoznawalność polskich marek na sąsiednim kontynencie byłaby zdecydowanie bardziej skuteczna. Z tym z kolei łączy się rzecz fundamentalna: możliwości inwestycyjne i szerzej – współpraca ekonomiczna – w dużej mierze zależą od wizerunku samego państwa, jego odbioru wśród potencjalnych inwestorów, pozytywnych skojarzeń, jakie budzi, wyboru miejsc, które mają największą rozpoznawalność, i wreszcie pozytywnej recepcji obcej, czyli w tym kontekście azjatyckiej kultury na miejscu, co pozwoliłoby budować długofalowe kontakty w przyjaznej atmosferze. Polska powoli przebija się do świadomości klasy średniej w Indiach, aczkolwiek to proces długi i dość złożony⁵. Największą rolę będą tutaj odgrywać nie tylko same media, a bardziej indyjski przemysł filmowy, który obecnie ma już globalny zasięg. Z oczywistych powodów dużo lepszy jest obraz Indii w Polsce, ale i tutaj bywa on częstokroć redukowany do zbanalizowanych stereotypów kulturowych, ostatnio wzmocnionych przez szeroko komentowane przypadki przemocy względem kobiet. Szczęśliwie przekaz medialny balansowany jest przez dużą ilość imprez poświęconych kulturze, gospodarce czy polityce Indii, organizowanych nie tylko w Warszawie, ale także w Krakowie, Wrocławiu czy Poznaniu.

-
4. Raport HSBC i Oxford Economics. Dane przedstawione przez „Gazetę Wyborczą”: J. Kowalczyk, *Azja staje się motorem polskiego eksportu*, „Gazeta Wyborcza” [dostęp: 27.02.2013].
 5. Por. V. Sakhuja, D. K. Upadhyay, P. Kugiel (red.), *India-Poland Relations in the 21st Century, Vistas for Future Cooperation*, Indian Council of World Affairs, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, New Delhi 2014.

Problematyka polityki regionalnej jako części szerszej polityki bilateralnej z Indiami

W Indiach klasyczna dyplomacja, z bardzo mocno sformalizowanym rytuałem, nadal odgrywa niezwykle istotną rolę, kształtując w dużym stopniu relacje bilateralne. W żaden sposób nie może to wyczerpywać jednak formuły wzajemnych kontaktów, które obecnie obejmują coraz większe obszary współpracy. W przypadku Indii istotna jest sama wielkość poszczególnych stanów; przykładowo stan Uttar Pradeś liczy ponad 200 milionów mieszkańców, Bengal Zachodni powyżej 92 milionów, zaś wspomniany Gudżarat ponad 60 milionów. Nic więc dziwnego, że poszczególne stany – będące w dużej mierze jednostkami autonomicznymi – rozbudowują kontakty zagraniczne z wybranymi partnerami, co jednak podlega pewnemu monitoringowi ze strony władz centralnych. Decyzje polityczne i gospodarcze na poziomie stanów mogą być implementowane relatywnie szybko, co wynika z konstytucyjnych i faktycznych uprawnień lokalnych władz. Zresztą niemal wszystkie kwestie związane z inwestycjami zagranicznymi w ogromnej mierze zależą od rządu stanowego, dlatego też budowanie wielopoziomowych relacji bilateralnych zależy nie tylko od dobrych kontaktów na poziomie centralnym, ale również i stanowym. W przypadku Polski województwa od wielu lat prowadzą własną politykę zagraniczną w skali mikro, oczywiście zależną od oficjalnej polityki państwa, przy czym relacje z wybranymi partnerami muszą z konieczności mieć charakter wysoce pragmatyczny. Kontakty pozaeuropejskie wybranych województw mogą czasami budzić krytykę wśród polskiej opinii publicznej – przyzwyczajonej do myśli, że to, co leży poza zachodnim *limes* jest „egzotyczne” i kojarzone głównie z turystyką – ale ta sytuacja będzie powoli ulegać zmianie, zwłaszcza gdy pozaeuropejscy inwestorzy i klienci staną się stałym elementem ekonomicznej, a pewnie i kulturowej rzeczywistości. Proces budowania i rozwijania kontaktów przez poszczególne samorządy w wybranych państwach azjatyckich jest naturalnie pochodną polityki centralnej państwa, ale z drugiej strony ma pewien wpływ na samo jej tworzenie. Zjawisko sprzężenia zwrotnego dotyczy nie tylko relacji na poziomie województwo – stan w przypadku Indii, ale także samorząd województwa – indyjska izba biznesu w wybranym stanie lub grupa polityków lokalnych, którzy sami podejmują decyzje gospodarcze lub też je opiniują. Ze względu na dość złożoną sytuację

polityczną i społeczną w wielu krajach azjatyckich, nie wyłączając Indii, tworzenie tego typu relacji powinno jednak przebiegać we współpracy z polską placówką dyplomatyczną na miejscu, która posiada odpowiednią wiedzę dotyczącą lokalnych uwarunkowań i sieci zależności politycznych. Niemal cała Azja kulturowo zaliczana jest do grupy państw o relacjach propartnerskich, o wysokim kontekście negocjacyjnym. To oznacza, że sposób prowadzenia dialogu i czasami żmudnych negocjacji różni się zasadniczo od tego, który znany jest w Europie.

Małopolska i jej rola w kształtowaniu relacji Polski z Indiami

Małopolska dobrze zidentyfikowała poszczególne obszary współpracy, aczkolwiek niekoniecznie przekłada się to bezpośrednio na sformalizowaną współpracę z wybranym stanem. Podpisana umowa o współpracy z Andhra Pradeś była faktycznie pierwszą tego typu w Polsce, tyle że akurat z powodów czysto politycznych nie może być realizowana w obecnym kształcie, ponieważ stan Andhra Pradeś przestał istnieć w formie sprzed ponad dekady, kiedy umowa była sygnowana, i obecnie składa się z dwóch odrębnych części. Małopolska prowadziła jednak w Indiach działalność na wielu poziomach, nie ograniczając się jedynie do szukania partnerów na poziomie stanowym. Chodziło raczej o tworzenie sieci kontaktów w poszczególnych obszarach i sektorach gospodarczych oraz budowanie atrakcyjnego wizerunku nie tylko jako destynacji inwestycyjnej, ale przykładowo jako miejsca do kręcenia filmów Bollywood. Misje gospodarcze realizowane już od połowy ubiegłej dekady docierały do Delhi, Mumbaju, Hyderabadu czy Bangalore. Właśnie w Bangalore, uznawanym w Indiach za centrum miejscowej Doliny Krzemowej, Małopolska była jedynym regionem z Polski, który zaprezentował się na Forum Inwestycyjnym w 2010 roku – podczas wizyty oficjalnej delegacji, na czele z ówczesnym premierem Donaldem Tuskiem. Bardzo ciekawa oferta była prezentowana dla połączonych indyjskich izb biznesu w Mumbaju, centrum gospodarczym Indii. Władze samorządowe, wspólnie z Małopolską Agencją Rozwoju Regionalnego, wspierały polskich przedsiębiorców, m.in. Krakowskie Zakłady Odlewnicze ZREMB S.A., Apollo Film czy Krakchemię. Zainteresowanie Indiami wynika ze znaczących inwestycji

firm z subkontynentu, przy czym najbardziej znane to oczywiście Arcelor Mittal, jeden ze światowych liderów w branży metalurgicznej czy Hindustan Computer Limited, zaliczany do czołowych graczy globalnych z sektora IT. Formalnie Mittal zarejestrowany jest w Unii Europejskiej, ale dla każdego poważnego przedsiębiorcy w Indiach kojarzony jest z ich własną ojczyzną, a jego sukcesy wskazują drogę przyszłej ekspansji gospodarczej Indusów. Według danych indyjskich Mittal zainwestował niemal dwa miliardy dolarów, co uznawane jest za jedną z największych inwestycji w naszej części Europy. Małopolska nie tylko jednak przyciąga inwestycje z Indii, małopolskie firmy bardzo skutecznie konkurują na potężnym rynku indyjskim. Najbardziej znanym przykładem jest Can-Pack, specjalizujący się w produkcji opakowań do napojów. Wybudowana w rekordowo krótkim czasie nowoczesna fabryka w Aurangabadzie w 2009 roku stała się symbolem skuteczności działania i planowania marketingowego. Obecnie Can-Pack posiada 70% udział w potężnym rynku indyjskim i w praktyce każda zakupiona na miejscu puszka Coca-Coli czy piwa jest produktem firmy z Małopolski⁶. Plany ekspansji z subkontynentu uwzględniają rejony Azji Środkowej i Bliskiego Wschodu, co oznacza już stopniową globalizację działań firmy.

Sam proces budowania kontaktów gospodarczych będzie z konieczności rozciągany w czasie. Spowolnienie gospodarcze w Indiach w ostatnich latach miało naturalne implikacje, dotyczące również decyzji o mniejszym wolumenie inwestycji zagranicznych, obecnie jednak wskaźniki gospodarcze i dość duży optymizm związany z nowym rządem mogą mieć pozytywne przełożenie na dalsze działania poza granicami kraju. Oczywiście częściowo przynajmniej będą one warunkowane polityką rządu w New Delhi w skali makro, ale będą też zależeć od całej gamy czynników, spośród których atrakcyjność miejscowej destynacji stanie się kluczowa⁷.

Kraków i Małopolska mają pod tym względem sporą przewagę nad innymi rejonami Polski. To właśnie tutaj kręcono jeden z największych hitów bollywoodzkich *Fanaa* z megagwiazdami Amir Khanem i Kajol. Tatry udawały indyjskie Himalaje, zaś okolice Zakopanego – Kaszmir. Niestety, niemal

6. Por. oficjalną stronę Can-Pack India, <http://canpack.co.in> [dostęp: 20.04.2015].

7. Por. informacje Ambasady RP w New Delhi na temat współpracy dwustronnej: https://portaltest.msz.gov.pl/p/newdelhi_in_a_pl/wspolpraca_dwustronna/wphi [dostęp: 20.04.2015]. Tam również adresy kolejnych stron internetowych z informacjami na temat bilateralnych relacji Polska–Indie.

dekadę temu nie wykorzystano atutu filmowego w promocji Małopolski, po projekcji indyjscy widzowie nie dowiedzieli się, że dużą ilość scen kręcono nie w Kaszmirze, ale właśnie w polskich Tatrach. Tego błędu nie popełniono przy kolejnej produkcji – *Azaan*, politycznego thrillera, który jednak nie miał tak dużego odbioru jak *Fanaa*. Co ciekawe – *Azaan* jest bodajże pierwszym filmem antychińskim, w którym służby specjalne ChRL we współpracy z dżihadystami pakistańskimi planują zaatakowanie Indii bronią biologiczną. Kraków, dość łatwo rozpoznawalny na ekranie, jest jednym z najważniejszych centrów międzynarodowego spisku, a eksplozje na Rynku Głównym i tajemnicze egzekucje na Kopcu Kościuszki dodają filmowi estetycznej pikanterii. Warto podkreślić w tym miejscu fakt, że indyjski Bollywood nie ogranicza się wyłącznie do Indii, ma swoich fanów w Azji Środkowej i Południowej, w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie. Łączna liczba widzów bollywoodzkich megaprodukcji przekracza trzy miliardy na całym świecie. To oznacza – jak publicznie wyraził to podczas spotkania z premierem Donaldem Tuskiem w 2010 roku jeden z czołowych biznesmenów indyjskich – że żadna akcja tworzenia wizerunku jakiegokolwiek państwa w Indiach nie może równać się mocy przyciągania Bollywood, który bez ustanku poszukuje nowych miejsc do kręcenia własnych filmów⁸. Do tej pory wyjątkową pozycję na mapie filmowej Indii zajmowały Szwajcaria i Wielka Brytania, znakomicie wykorzystujące ten fakt w swoich kampaniach PR na subkontynencie. Polska, a szczególnie Małopolska, ma szansę skutecznie konkurować w tej dziedzinie z dotychczasowymi potentatami europejskimi. Część tego planu została już zrealizowana. W 2011 roku Kraków (łącznie z Wieliczką i Auschwitz) gościł megagwiazdę kina indyjskiego Amitabha Bachchana w ramach festiwalu OFF Plus Camera. Indyjski gość przyjmowany był niemal jako mąż stanu, zresztą w Krakowie miała miejsce światowa prapremiera filmu *Paa (Tato)* z jego udziałem. Sprawozdania z wizyty, łącznie ze zdjęciami, zostały zamieszczone na osobistych stronach internetowych aktora, które śledzone są przez miliony fanów na całym świecie.

Przedstawiciele Małopolski są obecni na corocznym Festiwalu Filmowym na Goa, który zaliczany jest do największych w całej Azji. Promocja regionu i królewskiego miasta przekłada się potem na wybór Krakowa jako jednego

8. Podczas wizyty oficjalnej w 2010 roku autor był świadkiem rozmowy przedstawicieli biznesu indyjskiego z premierem RP.

z ulubionych miejsc do kręcenia filmów reklamowych, także z udziałem indyjskich gwiazd, jak na przykład Kathrina Kaif. Promocja luksusowych samochodów, ale też produktów codziennego użytku realizowana jest przy współpracy polskich specjalistów w Małopolsce i oglądana przez setki milionów widzów na całym subkontynencie. Trudno wyobrazić sobie lepszą kampanię PR, i to przy wykorzystaniu relatywnie niewielkich środków finansowych.

Atut „bollywoodzki” Małopolski jest z pewnością najbardziej atrakcyjny w relacjach z Indiami, ale kontakty w szeroko rozumianej sferze kultury dotyczą również literatury. Festiwal im. Josepha Conrada gościł znanych pisarzy i poetów indyjskich: Kiran Desai, Suketu Mehta czy Ashokę Vajpeyi, który był także gościem Festiwalu Miłosza. Skądinąd to Ashok Vajpeyi, jeden z najbardziej cenionych poetów języka hindi, jest uznawany za największego popularyzatora poezji Miłosza w Indiach. Gośćmi specjalnymi w Krakowie byli także organizatorzy Dorocznego Festiwalu Literatury w Dżajpurze, uznawanego za największy w Indiach i za jeden z największych w całej Azji. Z kolei w Dżajpurze gościem honorowym był w 2011 roku Adam Zagajewski, którego tom poezji został przełożony na język hindi i recytowany był w państwowej telewizji Doordarshan, którą oglądało ponad 150 milionów widzów. Należy dodać i to, że właśnie w Krakowie tłumaczone są wybrane dzieła literatury indyjskiej, zarówno klasyki sanskryckiej, jak i współczesnej prozy oraz poezji w języku hindi. Tłumaczami są głównie absolwenci indologii Uniwersytetu Jagiellońskiego, która funkcjonuje w Krakowie od ponad stu lat. Pierwsza Katedra Sanskrytu została założona już w 1893 roku, zaś narracja o prymacie polskich studiów indologicznych w Europie jest ceniona w Indiach przez niemałe grono polityków. Ilustracją tej wiedzy była wizyta prezydent Indii Pratibhy Patil w 2009 roku w Krakowie, podczas której zaimponowała słuchaczom na Uniwersytecie Jagiellońskim informacjami na temat historii studiów indologicznych w Krakowie.

Globalna strategia w Azji

Zbiór wszystkich danych na temat kontaktów Małopolski z Indiami nie jest i nie powinien być traktowany jedynie jako medialna ciekawostka, bez większego przełożenia na realia ekonomiczne czy kulturowe. Gęstniejąca sieć

wzajemnych relacji nie jest dana raz na zawsze i bez ciągłego wsparcia władz samorządowych czy centralnych stanie się wyłącznie opowieścią o przeszłości. Inwestycje mogą nie dojść do skutku, niektóre firmy zbankrutują, inne poszukają nowych rynków zbytu. Festiwale literackie mogą zmienić kierunek swoich zainteresowań, a producenci filmowi zdecydować się na kolejne miejsce do kręcenia zdjęć. Podtrzymanie ciągłej uwagi na atutach swojego państwa, regionu czy miasta jest normalnym zajęciem dla dyplomaty, zwłaszcza tego, który rezyduje w kraju położonym na innym kontynencie. Musi on/a liczyć na nieustanne wsparcie centrali, chociaż obecnie oznacza to nie tylko macierzyste ministerstwo, ale także cały zespół uczestników międzynarodowej gry: samorządowców, biznesmenów, ludzi kultury i nauki.

Małopolska jest dobrym przykładem fenomenu budowania spontanicznych i planowanych kontaktów na wielu poziomach i wielu obszarach, które jednak nie zawsze przynoszą natychmiastowe profity. Tym, co powinno w niedalekiej przyszłości określać naszą politykę zagraniczną w Azji, jest spójny i zrównoważony program działania, oparty na solidnym banku danych poszczególnych regionów. Polityka na poziomie centralnym, zwłaszcza w relacjach z państwami azjatyckimi, przyszłą „ziemią obiecaną” dla polskiej gospodarki, nie będzie skuteczna bez współpracy z wybranymi samorządami województw. I nie chodzi tylko o współpracę tymczasową przy organizacji misji gospodarczych czy wizyt zagranicznych w Polsce, ale o stworzenie instytucjonalnego zaplecza przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych, które mogłoby na bieżąco koordynować współpracę z wybranymi jednostkami samorządowymi, zwłaszcza przy ekspansji na rynki azjatyckie. Rzecz nie tylko w określeniu poszczególnych branż i obszarów eksportowych, ale przede wszystkim w zbudowaniu profesjonalnych zespołów przy samorządach, wyspecjalizowanych w docelowych rynkach wybranych państw, które regularnie współpracowałyby z określonymi komórkami Centrali MSZ czy placówkami zagranicznymi. To z kolei powinno wiązać się z zadaniem zbudowania centralnego banku danych poszczególnych województw, zainteresowanych ekspansją na obszary państw azjatyckich, gdzie regularne akcje promocyjne są trudniejsze aniżeli w Europie. Takie zaplanowane działania będą miały większą skuteczność aniżeli sama tylko organizacja kolejnych misji gospodarczych, które pełnią istotną rolę w polityce zagranicznej, ale z racji swojej tymczasowości nie mogą zbudować bardziej trwałych fundamentów wzajemnych relacji.

Przykład związków Małopolski z odległymi geograficznie Indiami ilustruje zjawisko budowania i rozwijania całej sieci kontaktów: politycznych, gospodarczych i kulturalnych, które mogą istnieć całkiem niezależnie od polityki realizowanej na poziomie centralnym. Zwiększa się liczba uczestników owej globalnej gry, zaskakuje pomysłowość ich działań, dodaje optymizmu skuteczność w realizacji założonych planów. Dotychczas było to uznawane za całkiem naturalne w Europie, może także w bliskim sąsiedztwie na wschodzie Polski, pewnie w mniejszym stopniu w relacjach ze Stanami Zjednoczonymi. Jednak dynamika tego rozwoju w Azji każe nam postrzegać ów fenomen jako wstęp do precyzyjnie opracowanej strategii funkcjonowania państwa w przyszłym centrum gospodarczym globu, czyli na obszarze Azji i Oceanu Indyjskiego, na co zwracał już uwagę Robert D. Kaplan⁹. Coraz większą rolę będą odgrywały w tej strategii jednostki samorządowe, ale także niezależni gracze, dla których geograficzne granice mają niewielkie znaczenie. Rzecz w tym, aby stopniowo rodząca się strategia odzwierciedlała rzeczywiste globalne interesy Polski, dotychczas jeszcze nie do końca zidentyfikowane, przy pełnym uwzględnieniu interesów wielu podmiotów, w tym wiodących firm lokalnych z potencjałem międzynarodowym, jak również jednostek samorządowych. Niewykluczone, że właśnie ten drugi postulat strategii, o wymiarze regionalnym, może okazać się większym wyzwaniem dla strategów aniżeli rysowanie mapy ekspansji polskich produktów i usług w rejon Azji z perspektywy wyłącznie centralnej. Warto w takiej sytuacji skorzystać z doświadczeń brytyjskich, francuskich czy niemieckich, albowiem nasi partnerzy europejscy – ale też konkurenci na odległych geograficznie rynkach – już kilka lat temu podjęli strategiczne decyzje, których skutki Europa odczuje w obecnej i przyszłej dekadzie. Niezależnie od naszych życzeń i lokalnych przewidywań centrum światowej gospodarki i polityki powoli przesuwa się właśnie w kierunku Azji Południowej i Wschodniej. Nasza nieobecność w tamtym regionie miałaby zatem bardzo wymierną cenę. Właściwie i realistycznie przygotowana strategia działania w Azji pozwoliłaby z kolei na wzmocnienie naszej gospodarczej pozycji w Europie – obecnie to bardzo śmiały pomysł, lecz wkrótce będzie on banalną konstatacją.

9. Por. R. D. Kaplan, *Monsoon. Ocean Indyjski i przyszłość amerykańskiej dominacji*, tłum. J. Ruskowski, wyd. Czarne, Wołowiec 2012.

ŚRODOWISKO PRZYNALEŻNOŚCI. W POSZUKIWANIU KIERUNKÓW POLSKIEJ AKTYWNOŚCI MIĘDZYNARODOWEJ

Światowa polityka stała się na powrót domeną rywalizacji, w której prawo międzynarodowe i wzajemne zaufanie zostają poddane zasadniczej próbie. Brak stabilizacji, otwarte i zamrożone konflikty, zagrożenia o charakterze konwencjonalnym i terrorystycznym, aż wreszcie niepewność scenariuszy przyszłości – wszystko to powoduje, że dla osób zajmujących się decydowaniem politycznym w zakresie spraw zagranicznych powstaje poważne wyzwanie zarówno w obszarze koncepcyjnym, jak i w zakresie zdolności do zarządzania polityką.

Cel zasadniczy pozostaje niezmienny – to zagwarantowanie państwu realizacji jego racji stanu, czyli gwarancji istnienia i rozwoju. Istotne jest to, że w obecnych uwarunkowaniach w coraz większym stopniu gwarancją realizacji tego celu staje się zapewnienie minimalnej stabilności otoczenia, politycznego i ekonomicznego, tak by być zdolnym do podjęcia działań aktywnych, a nie reaktywnych. Inaczej mówiąc – każdy z uczestników systemu międzynarodowego potrzebuje dziś wytworzenia wokół siebie środowiska przynależności, to znaczy takiego układu powiązań politycznych i ekonomicznych, które pozwoliłyby na definiowanie treści interesu narodowego w ramach racji stanu, szerszej niż podstawowe wyzwania egzystencjalne. Nie można tworzyć aktywnej polityki zagranicznej, kiedy każdego dnia zadawać sobie należy pytanie: czy doczekamy jutra? I nie chodzi tu tylko o tak podstawowe wymiary jak groźba wojny, ataku sąsiada czy wielkiego zamachu terrorystycznego (choć są dziś kraje, które istnieją w takich warunkach), ale także o subtelniejsze formy hybrydowego zagrożenia np. bankructwem finansów publicznych w wyniku załamania waluty czy rozkładem wewnętrznym państwa w wyniku infiltracji agenturalnej obcych krajów.

W tym też kontekście potencjały współczesnych państw na arenie międzynarodowej należy rozpatrywać jako ich zdolności do aktywnej realizacji swojej racji stanu, co oznacza zdolność do takiego kształtowania bezpośredniego i pośredniego środowiska politycznego i ekonomicznego, by stworzyło ono warunki do stabilnego trwania i rozwoju państwa i narodu. Powinno to łączyć zatem zarówno wewnętrzne zasoby własne („suwerennościowe”), do których zaliczamy własność i władzę, jak i właściwy układ zasobów powiązanych („integracyjnych”), takich jak członkostwo w organizacjach międzynarodowych i układów współpracy, sprzyjających realizacji interesu narodowego. Nie ma sprzeczności między tymi dwoma wymiarami, o ile zarządza się nimi świadomie, to znaczy nie w konflikcie (który jest poniekąd logicznie w nie wpisany – „więcej integracji to mniej suwerenności”), ale poprzez kumulację narzędzi dostępnych w każdym z tych obszarów.

* * *

Patrząc z powyższego punktu widzenia, obecnie przed polską polityką zagraniczną stoją trzy wyzwania: strategia, zgoda i aktywność.

Pierwszym wyzwaniem jest strategiczne myślenie czy raczej ponowne rozwijanie strategicznego myślenia po okresie, w którym wydawało się, że perspektywa strategiczna i wyzwania strategiczne są już za nami.

W minionym roku na Konferencji Krakowskiej panował z jednej strony nastrój pewnego optymizmu, celebrowaliśmy bowiem wówczas naszą wolność, a z drugiej strony poczucie pewnego strachu związanego z wątpliwością, czy aby nie jest to ostatni rok, kiedy możemy tę wolność celebrować. W tym roku bardziej widoczny jest nastrój zagubienia i niepewności. Może i wiemy, że zapewne nie jest to ostatni rok naszej wolności, niemniej jednak nie potrafimy się jednocześnie odnaleźć w nowej rzeczywistości. Dlatego też takie strategiczne myślenie – zasadnicza refleksja strategiczna – którą zawsze promuje Konferencja Krakowska, stanowi fundamentalne wyzwanie dla Polski i polskich elit politycznych.

Drugim wyzwaniem stojącym przed polską polityką zagraniczną jest osiągnięcie poziomu minimalnej zgody. Zgodę tę należy odnosić jednak nie tyle do sceny politycznej i jej głównych aktorów, ile przede wszystkim do porządku instytucjonalnego. Tak ważne dla polityki zagranicznej granie na

różnych fortepianach możliwe jest wyłącznie wtedy, kiedy osiągnięta zostanie zgoda instytucjonalna. Opozycja z koalicją będzie zawsze w jakimś sporze czy w dyskusji (oby twórczej), jednak instytucje nie mogą być weń uwikłane, o czym dobitnie poucza historia ostatnich lat, zwłaszcza ta dotycząca Polskiej działalności międzynarodowej, w której konflikt równoległych opcji politycznych stał się konfliktem instytucji. Owa zgoda instytucjonalna jest absolutnie niezbędna do tego, żeby rozpiścić polityczny koncert na odpowiednie instrumenty w najbliższej przyszłości.

Z tego zaś wynika trzecie wyzwanie, czyli aktywność na arenie międzynarodowej, czyli podjęcie się właśnie zadania kształtowania własnego środowiska politycznego w sposób twórczy.

Te trzy wyzwania pokrywają się z sekwencją racjonalnych działań w polityce; sekwencją, która moim zdaniem charakteryzuje także dyskusje na Konferencjach Krakowskich – myślenie plus zgoda równa się aktywność.

* * *

Wyjście naprzeciw wspomnianym wyzwaniom i prowadzenie aktywnej polityki zagranicznej stawia przed Polską owo szczególne zadanie, wokół którego koncentruje się niniejszy tekst. Jest nim budowanie obszaru polskiej przynależności, czyli takiego środowiska politycznego, w którym możemy czuć się bezpiecznie i które wzmacnia nasze zasoby własne, nasz potencjał w kierunku rozwoju własnej podmiotowości oraz siły.

Bezpieczeństwo oraz możliwość rozwoju można osiągnąć wyłącznie poprzez stworzenie własnego środowiska politycznego, które będzie naszym środowiskiem przynależności, tj. takim, w którym uczestnictwo gwarantuje owe dwa elementy.

Na czym polega tutaj problem?

Na tym, że w świecie współczesnym, w tych wielorakich sieciowych powiązaniach, otoczenie nie ma już charakteru geograficznego czy terytorialnego. Dlatego nie możemy mówić, że polskim otoczeniem jest po prostu nasze sąsiedztwo – polskie otoczenie to może być równie dobrze Bollywood i Indie. Tam też musimy budować te dwa elementy, czyli bezpieczeństwo plus potencjał własnego rozwoju.

Istnieje pięć podstawowych wyznaczników, czyli zasobów pozostających do naszej dyspozycji w grze geopolitycznej, które mogą być źródłem siły. Jest

to, po pierwsze, demografia, czyli wielkość i jakość zasobów ludzkich – bo bez potencjału demograficznego nie ma potencjału politycznego. Po drugie, jest to siła polityczna, która wpływa także z jakości i zgody instytucjonalnej w kraju; następnie, po trzecie, siła gospodarcza, która wynika z zasobów, własności, ale i z bezpieczeństwa ekonomicznego; dalej, po czwarte, zasoby militarne, wreszcie, po piąte – siła wizerunkowa, czyli *soft power*.

Pytanie, które w tym momencie się pojawia, brzmi: czy żyjemy w otoczeniu, które wspiera wzrost tych pięciu zasobów? Czy potrafimy stworzyć sobie takie otoczenie? Scenariusz pozytywny jest taki, że otoczenie wspiera nasze zasoby własne. Scenariusz negatywny wygląda natomiast tak, że otoczenie albo je redukuje, odbiera je nam, albo wiąże, tzn. wymaga od nas nie decyzji własnych, tylko wymusza na nas wybory, które nie są naszymi wyborami. Krępuje więc nasze zasoby określonym kierunkiem działania, którego sami byśmy nie wybrali. Tak właśnie jest dzisiaj w przypadku kryzysu na Wschodzie.

Wobec takiego stanu rzeczy staje przed nami zadanie budowy swojego środowiska przynależności, które umożliwi bezpieczny rozwój tych pięciu zasobów. Alternatywą dla takiego środowiska przynależności jest izolacja, czyli sytuacja, w której otoczenie nie tyle redukuje czy wiąże nasze zasoby, ile ich nie uwzględnia. Jest więc tak, jak gdybyśmy w ogóle nie posiadali żadnego środowiska, w którym moglibyśmy się rozwijać. Taka sytuacja w naszym przypadku oznacza *de facto* po prostu próżnię geopolityczną w regionie. To scenariusz niedobry, który obrazują rosyjskie reakcje na amerykańskie decyzje o norweskim modelu rozwijania baz w Polsce (tj. poprzez sprzęt, a nie poprzez ludzi). Jeżeli Rosjanie odpowiadają, że taki model prowadzi do destabilizacji, to znaczy, że grają albo na osiągnięcie próżni w regionie, albo chociaż na utrzymanie potencjału próżni w tej części Europy. Próżnia jest tu jakby synonimem izolacji w rozumieniu regionalnym.

Druga alternatywa dla budowy własnego środowiska przynależności to oczywiście subordynacja, czyli rozwój modelu imitacyjnego. Model ten stwarza jedynie pozory rozwoju, bo nie kreuje go według zasobów własnych, tylko według zasobów imitacyjnych. Najpoważniejszym stojącym dziś przed nami wyzwaniem jest nie tylko to, żeby własne otoczenie wybrać i stworzyć, ani nawet nie to, żeby się w nim odnaleźć, ale to, żeby to otoczenie nie było otoczeniem, w którym istnieje próżnia bądź imitacja. Takie otoczenie stwarza bowiem zawsze jedynie pozory rozwoju oraz pozory własnej siły.

Jaki jest klucz do tego, żeby uniknąć subordynacji z jednej strony, a izolacji z drugiej? Jak uniknąć groźby imitacji, nie wpadając w próżnię? Uważam, że w tym kontekście najważniejszym atutem Polski – siłą, która powinna także łączyć nasz region – jest ogromny potencjał modernizacyjny. Modernizacja jest doświadczeniem, które jest realnie obecne w tej części Europy. To jest region, który kiedykolwiek tylko może zdecydować sam o sobie, przejawia ogromny potencjał modernizacyjny rozwijany wedle własnego wzorca modernizacji. Ilorotnie kraje naszej części Europy, które są dla nas najbardziej oczywistym otoczeniem (także w kontekście europejskim), miały możliwość wyjścia z próżni albo z imitacji, zawsze uruchamiały gigantyczny potencjał modernizacji przy wykorzystaniu własnych zasobów intelektualnych, demografii, siły politycznej, siły gospodarczej, a także siły wizerunkowej (*soft power*). Mamy w tym obszarze olbrzymią zdolność, której nie potrafimy chyba twórczo wykorzystać, wyrażając naszą dumę jedynie w sentymentalnych opowieściach o czasach międzywojennych, kiedy Polska oraz inne kraje regionu śmiało przeprowadzały swoją modernizację. Dziś całe nasze doświadczenie po roku 1989 powinno być postrzegane jako wykorzystany lub niewykorzystany potencjał własnej, podmiotowej modernizacji tej części Europy. Po doświadczeniu ostatnich 25 lat trzeba zapytać, w których obszarach rozwinęliśmy potencjał w oparciu o twórcze wykorzystanie zasobów własnych, a w których weszliśmy w próżnię, bądź w imitację. Odpowiedź na to pytanie ostatecznie przesądzi o naszej sile, także sile geopolitycznej we wszystkich wcześniej wspomnianych wymiarach, składających się na nasz „system operacyjny”. Powtórzę jego *modus operandi*: strategia plus zgoda równa się aktywność.

* * *

Przekładając myślenie modelowe na konkretną rzeczywistość geopolityczną, trzeba jeszcze postawić pytanie o aktualny potencjał tworzenia i integrowania otoczenia politycznego w Europie Środkowej. Wielu obserwatorów twierdzi, że prowadzenie takiej polityki międzynarodowej, jaką realizował śp. Lech Kaczyński, nie jest już dzisiaj możliwe, ponieważ konflikt na Wschodzie podzielił kraje naszego regionu, z Litwą nie łączą nas najlepsze stosunki, zaś w Gruzji zmienił się układ władzy. Oczywiście wszyscy zdajemy sobie sprawę z tego, że łączenie regionu jest dziś dużo trudniejsze niż wcześniej.

Koncepcja aktywnej polityki regionalnej jest jednak nadal aktualna. Nie zmieniła się bowiem jej przesłanka zasadnicza polegająca na atlantyckiej gwarancji bezpieczeństwa dla Europy Środkowej; gwarancji, którą wobec konfliktu na wschodzie Ukrainy należy dziś szczególnie wzmocnić poprzez realną obecność NATO w regionie. To właśnie ten pierwszy, zlokalizowany w Sojuszu Północnoatlantyckim filar bezpieczeństwa rozwija perspektywę stworzenia drugiego filaru – wzmocnienia siły regionu poprzez integrację i budowę jego podmiotowości.

Co więcej, w ostatnim czasie wyraźnie zabrakło w Europie Środkowej inicjatyw, które realnie pokazałyby, co może łączyć ten region. Zwyciężył rytuał, który jest najgorszym pomysłem na politykę zagraniczną, gdyż zawsze przeradza się w banał. Zrytualizowana została na przykład Grupa Wyszehradzka, która *de facto* nie odgrywa dziś jakiegokolwiek roli. Także w odmiennych konfiguracjach państwowych i na innych polach współpracy zabrakło albo pomysłu, albo inicjatywy. Pouczającym doświadczeniem jest tu fiasko koncepcji strategii karpackiej, która nie spotkała się z zainteresowaniem polskiego rządu. Koncepcja ta ma wymiar makroekonomiczny i zakłada uwzględnienie w europejskiej perspektywie finansowej, obok strategii adriatycko-jońskiej, dunajskiej, alpejskiej i bałtyckiej, również strategii karpackiej. Łuk Karpat jest szalenie interesującym – także geopolitycznie – obszarem, który łączy kraje Unii z krajami spoza UE, do obszaru tego można bowiem włączyć Austrię, Czechy, Polskę, Słowację, Ukrainę, Węgry, Rumunię, a nawet Serbię. Skoordinowanie wykorzystania funduszy strukturalnych w kilku obszarach, np. ekologii i gospodarki wodnej, rolnictwa i transportu, spowodowałoby efektywniejsze skomunikowanie tego obszaru, a także bardziej racjonalne wykorzystanie jego zasobów naturalnych. Strategia karpacka pokazałaby praktyczny wymiar współpracy regionu, którą można by następnie przełożyć na jego siłę polityczną. Niestety polski rząd nie wykazał się odpowiednią inicjatywą i nie podjął działań, aby włączyć strategię karpacką do perspektywy finansowej UE. A to właśnie takie pomysły stanowią klucz do tego, by nasz region skutecznie integrować, by nie zapanowała w nim próżnia. Akademicka dyskusja o potencjale poszczególnych państw jest oczywiście interesująca, ale w sensie politycznym naszych partnerów regionalnych mogą zainteresować jedynie konkrety. Wszelkie propozycje aktywizacji współpracy regionalnej muszą je zawierać, aby być propozycjami realnymi.

REWIZJA POLSKIEJ I UNIJNEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ W ŚWIETLE KRYZYSÓW GEOPOLITYCZNYCH W EUROPIE I ŚWIECIE

Tytułem wstępu chciałbym zdefiniować pojęcie kryzysu, z jakim mamy w chwili obecnej do czynienia. Moim zdaniem realnie spotykamy się z trzema wymiarami kryzysu.

Pierwszy wymiar kryzysu tworzy agresywna polityka Rosji wobec Ukrainy. Z polskiego punktu widzenia jest to kwestia absolutnie zasadnicza i fundamentalna. Warto jednak rozszerzyć ten wątek, gdyż poza Ukrainą bardzo ważne jest też zaangażowanie rosyjskie w regionie Morza Bałtyckiego. Są to działania, które mogą doprowadzić do bardzo poważnej eskalacji.

Drugi wymiar kryzysu obejmuje zagrożenie fundamentalizmem islamskim i dżihadyzmem, którego emanacją jest terroryzm i organizacje w rodzaju ISIS. Niezwykle istotne są też następstwa tych zjawisk, czyli fale migracji, które może w tej chwili nadmiernie nie dotyczą bezpośrednio Polski, chociaż ma do tego dojść, lecz mają olbrzymi wpływ na bezpieczeństwo Europy.

Trzeci wątek koncentruje się wokół problematyki kryzysu, apatii gospodarczej w Europie. W Polsce co prawda nie mieliśmy wprost do czynienia z tym zjawiskiem, chociaż nasz wzrost gospodarczy w jego wyniku również był osłabiony. Bardzo niski wzrost gospodarczy i recesja w Europie generują jednak również takie procesy jak wzrost populizmu i pojawienie się partii populistycznych we Francji, w Hiszpanii, Grecji czy na Węgrzech. W związku z tym mamy do czynienia z kwestionowaniem określonych, zastałych norm demokratycznych oraz pojawieniem się wyzwań z kategorii takich, z jakimi mieliśmy do czynienia w Europie w latach trzydziestych ubiegłego wieku.

Kluczowe pytania, jakie pojawiają się na tle powyższych wątków, brzmią: jak powinna na te wyzwania reagować Unia Europejska? Jak powinna reagować polska polityka zagraniczna?

Trudno polemizować z faktem, iż reakcja Unii Europejskiej na kryzys ukraiński, czyli podjęta przez nią polityka sankcji, wydaje się być reakcją niedostatecznie silną. Moim zdaniem szczególnie godnym należnego uznania jest fakt, że Unii Europejskiej udało się jednak wypracować i utrzymać jedność podejścia sankcyjnego. Należy zatem docenić, że premier Węgier i premier Grecji głosowali za sankcjami, pomimo iż mentalnie byli im totalnie przeciwni. Moim zdaniem, w osiągnięciu takiego a nie innego konsensusu w tej kwestii fundamentalną rolę odegrały Niemcy. Z drugiej jednak strony nie ulega wątpliwości, że Niemcy ze swoją retoryką, nie tylko antywojenną, ale także sprzeciwiającą się dostawom broni na Ukrainę, w wyraźny sposób limitują pole manewru. Kraj ten nie tylko jest przeciwko dostawom broni na Ukrainę, ale również wpływa na Stany Zjednoczone i na innych ważnych aktorów w tym procesie. Co więcej, Niemcy podejmują te działania w sposób bardzo demonstracyjny. Tytułem przykładu, na konferencji monachijskiej Kanclerz Angela Merkel, Minister Spraw Wewnętrznych i Minister Obrony podkreślali w obecności Ministra Spraw Zagranicznych Ławrowa, że absolutnie „nie powinniśmy tego robić” i Amerykanie również „nie powinni tego robić”. Amerykanie mówili zatem: „może powinniśmy to robić, ale Niemcy mówią, że nie powinniśmy tego robić”. Koniec końców – nic się nie dzieje w sprawie dostaw broni na Ukrainę. Z pewnością mamy jednak do czynienia w tej kwestii ze znaczącą ambiwalencją.

W kwestiach związanych z walką z dżihadyzmem, w tym szczególnie z ISIS, wydaje się, że potrzebą chwili jest uzyskanie większej solidarności europejskiej i większego zaangażowania wszystkich państw członkowskich. Można się zgodzić, że z pewnością trudniej jest walczyć w warunkach recesji gospodarczej, ale na pewno też można pomyśleć o rozwiązaniach, które czynią np. nielegalnym finansowanie ze źródeł rosyjskich partii populistycznych. Jak wiemy, Front Narodowy Le Pen'a we Francji, Podemos w Hiszpanii czy partia Jobbik na Węgrzech otrzymują bardzo hojne finansowanie z Rosji.

Czy powyższe procesy wymagają zmiany polityki zagranicznej w naszym kraju?

W moim przekonaniu sprawą absolutnie priorytetową, jeżeli chodzi o zagrożenie ze wschodu, jest zwiększanie naszych własnych zdolności obronnych, powiązane z domaganiem się większego zaangażowania sojuszu

atlantyckiego na wschodniej flance. W dużej mierze proces ten ma miejsce. Polska na tle innych państw NATO wydaje stosunkowo dużo na budowanie własnego potencjału militarnego, jesteśmy blisko rekomendowanych 2% PKB. Stosunkowo wiele też się dzieje, szczególnie od szczytu w New Port, jeżeli chodzi o zaangażowanie Sojuszu Północnoatlantyckiego w naszej części Europy. Należy odnotować, że są to działania zmierzające we właściwym kierunku, ale nie można też nie zauważyć, że są one dalece niewystarczające. Podczas gdy my w Polsce wydajemy rocznie blisko 2% PKB na zbrojenia, Rosja od wielu lat wydaje ok. 4%. Skutkuje to wzrostem dysproporcji pomiędzy tym, na co Rosja może sobie pozwolić, a tym, jak Sojusz jest przygotowany do obrony. W mojej opinii należy szczerze przyznać, że jeśli doszłoby do rosyjskiej inwazji, NATO nie byłoby w stanie w tym momencie swojej flanki wschodniej obronić.

Aby móc oczekiwać od Sojuszu Północnoatlantyckiego zastosowania art. 5 mówiącego o kolektywnej obronie, należy mieć możliwości wypełnienia art. 3., czyli mieć zdolność do samoobrony. Polska wykonała już znaczącą pracę w kwestii budowania zdolności do samoobrony, dla porównania jednak – państwa bałtyckie, poza Estonią – bardzo mało. Jako kraj zrobiliśmy wiele, ale jeszcze więcej należy zrobić. Wykonaliśmy ważne gesty polityczne, ale to zwyczajnie nie wystarcza. Jesteśmy państwem frontowym, w pewnym sensie podobnie jak Izrael, lecz Izrael wydaje w tym momencie na zbrojenia ok. 7% PKB. Skoro nie można ukrywać, że sytuacja jest groźna, zatem zwiększanie zdolności do samoobrony jest rzeczą dla Polski absolutnie krytyczną!

Kolejną sprawą, którą należy podkreślać, jest to, że Polska nie może zostać sama i dlatego musimy stale demonstrować, że jesteśmy dobrym sojusznikiem. Oznacza to w szczególności, że nie możemy oczekiwać od Sojuszu Północnoatlantyckiego, iż będzie się angażował na wschodzie, a jednocześnie kiedy dochodzi do kryzysu na południu, to jako kraj mówimy, że to jest daleko i że to nie do końca jest nasza sprawa. Polska musi również pokazywać, tak jak to robiła w przeszłości, że jest zainteresowana kwestiami globalnymi, w tym Bliskim Wschodem, i że potrafimy okazać solidarność, kiedy zachodzi taka potrzeba.

Kolejną niezwykle ważną sprawą jest polityka wobec Ukrainy. Państwo to w ciągu minionego 1,5 roku chciało od nas głównie dwóch rzeczy: broni

i węgla, nie uzyskując ani jednego, ani drugiego. Ukraina otrzymywała od nas raczej pomoc humanitarną, natomiast nie wojskową, w pełnym tego słowa znaczeniu. Niedostarczanie broni jest sprawą, wydaje się, dosyć zrozumiałą. Jednym z powodów, dla których tak było, jest chociażby fakt, że państwu takiemu jak Polska trudno jest dostarczać broń na Ukrainę bez zewnętrznego wsparcia, w szczególności jeżeli nawet Stany Zjednoczone tego nie robią. Być może tym, co powinniśmy zrobić, jest lobbowanie w Stanach Zjednoczonych za zmianą ich stosunku do tej kwestii.

Inną już jednak sprawą są dostawy węgla. To oczywiście kosztuje, Ukraina chciała otrzymywać węgiel albo za pół ceny, albo za darmo. Ten moment już minął, Ukraina pozyskała węgiel z innych źródeł, również z Rosji. W moim przekonaniu warto się natomiast zastanowić na przyszłość, czy nie zastosować czasami w takich sprawach nieco hojniejszego podejścia. Chociażby po to, aby utrzymać w regionie określoną pozycję wobec sąsiada.

Co można wskazać jako istotne w tym momencie? Jest nim w szczególności umożliwienie dostępu Ukrainie do gazu, który Polska będzie otrzymywać przez nasz terminal LNG.

Na koniec chciałbym zwrócić uwagę na naszą pozycję w regionie, w relacji do Litwy i Grupy Wyszehradzkiej. Nie można nie zauważyć, że jesteśmy w bardzo złym momencie dla Grupy Wyszehradzkiej. Nie zapominajmy jednak, że tam też są ludzie, którzy myślą o geopolityce podobnie jak my. I którzy kiedyś pewnie wrócą do władzy, albo nawet obecnie zajmują prominentne pozycje, chociażby takie osoby jak prezydent Słowacji Andrej Kiska, który jest bardzo pozytywnie nastawiony do współpracy wyszehradzkiej. Tacy politycy tam są i ich należy wspierać. Podobnie jest zresztą w Czechach. Zasadniczo odmienną sytuację mamy w relacjach z Litwą, gdyż jest to kraj, który o geopolityce myśli bardzo podobnie jak my, poza tym oczywiście, że dla nich wrogiem numer dwa jest Polska. Właśnie to stwarza różnicę. Wydaje się jednak, że generalnie także tutaj istnieje przestrzeń dla nowego otwarcia, bowiem nasze interesy geostrategiczne są bardzo podobne.

Część 3.

Imigracja – szansą dla Polski?

IMIGRACJA DO POLSKI – WYZWANIA, PRZED KTÓRYMI STOIMY

Wstęp

Kwestia imigracji do Unii Europejskiej stała się tematem numer jeden w debacie społecznej i politycznej przełomu 2014 i 2015 roku. Prognozy mówią, że nie zmieni się to przez kolejne lata. Kanclerz Angela Merkel powiedziała nawet, że *kwestia imigracji, szczególnie tej przymusowej, czyli związanej z chęcią uzyskania w Unii Europejskiej statusu uchodźcy, będzie w kolejnych latach ważniejsza niż przyszłość strefy euro!*¹ Polska uczestniczy w tej debacie, choć liczba cudzoziemców zamieszkujących Polskę jest na bardzo niewielkim poziomie. Nie oznacza to jednak, że w kolejnych latach to się nie zmieni. Z jednej strony bowiem napływać do nas będą imigranci zarobkowi z Ukrainy (trudno bowiem oczekiwać, że sytuacja w tym państwie ulegnie znaczącej poprawie w kolejnych latach), a z drugiej rosnąć będzie liczba uchodźców, choćby w ramach instrumentów solidarnościowych, jakie są wypracowywane przez Komisję Europejską. Tak więc z imigracją trzeba się oswoić. Pytanie tylko, jak wykorzystać ten proces dla rozwoju Polski oraz nie ulegać populizmowi, który obecnie zdecydowanie dominuje w debacie politycznej i społecznej.

Cudzoziemcy w Polsce

Polska pozostaje krajem, gdzie odsetek cudzoziemców należy do najniższych w Unii Europejskiej. Ze statystyk Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wynika, że w Polsce na stałe zamieszkuje niewiele ponad 100 tys. cudzoziemców, co stanowi ok. 0,25% społeczeństwa. To w porównaniu z innymi państwami

1. <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1489853,Angela-Merkel-potrzeba-wspolnej-polityki-wobec-uchodzcow> [dostęp: 17.08.2015, godz. 13.00].

członkowskimi naprawdę mało. Przykładowo w Luksemburgu odsetek ten zbliża się do 50%. „Normą” europejską jest wskaźnik 6–8% imigrantów w społeczeństwie. Jednocześnie rok 2014, a w szczególności 2015 przyniósł zwiększenie się dynamiki napływu cudzoziemców do Polski. Dane Urzędu ds. Cudzoziemców pokazują, że w roku 2014 wojewodowie zarejestrowali 65 172 wnioski o przyznanie prawa do pobytu czasowego, stałego lub rezydenta. Było to 50% więcej niż w roku 2013. Dane za I półrocze 2015 roku potwierdzają tę dynamikę. Wzrost zainteresowania osiedlaniem się w Polsce jest powodowany głównie przez przepisy nowej ustawy o cudzoziemcach, która weszła w życie 1 maja 2014 roku. Znacząco zliberalizowała ona procedury osiedleńcze, a więc spowodowała ujawnienie się tzw. ukrytego potencjału migracyjnego.

Z jeszcze większym wzrostem mamy do czynienia w przypadku czasowej migracji zarobkowej realizowanej na podstawie tzw. oświadczeń². O ile w roku 2014 dokumentów takich zarejestrowano prawie 390 tys., tak w I półroczu roku 2015 było to już ponad 410 tys. (98% oświadczeń zostało wystawionych dla obywateli Ukrainy). Jak widać, wzrost ten był lawinowy. Nawet jeżeli nie wszyscy cudzoziemcy ostatecznie przyjechali do Polski (zwykle ostatecznie podejmuje zatrudnienie ok. 60% tych, na których wystawiono oświadczenia), to i tak jest to sytuacja bezprecedensowa w historii Polski po 1989 roku.

Co symptomatyczne – z odwrotną sytuacją w roku 2014 mieliśmy do czynienia w przypadku uchodźców. W roku tym w porównaniu z rokiem poprzednim liczba wniosków o nadanie statusu uchodźcy spadła o prawie 50% i wyniosła niewiele ponad 8 tys. Należy jednak mieć świadomość, że liczba ta w roku 2015 prawdopodobnie wzrośnie. Najwięcej cudzoziemców zainteresowanych otrzymaniem statusu uchodźcy przyjmują Niemcy (w roku 2014 ponad 200 tys.). Na drugim miejscu znalazła się Szwecja (ponad 80 tys. wniosków).

Powyższe dane statystyczne jednoznacznie dowodzą, że Polska coraz szybciej przekształca się z państwa typowo tranzytowego w kraj, gdzie liczba osiedlających się imigrantów będzie sukcesywnie rosła. Wpływ na to będzie miała również polityka wielu państw europejskich, które coraz mocniej zatrzymują swoje drzwi przed imigrantami. Pytanie, czy Polska pójdzie tą samą drogą?

2. Instrument polskiej polityki migracyjnej umożliwiający obywatelom Ukrainy, Białorusi i Rosji, Gruzji, Mołdawii oraz Armenii podejmowanie, bez zezwolenia, pracy sezonowej w Polsce (przez okres sześciu miesięcy w kolejnych dwunastu miesiącach).

Polityka imigracyjna – kto, jak i kiedy?

W ostatnich latach w polskiej polityce imigracyjnej mamy do czynienia niewątpliwie z postępem. Wejście w życie nowej ustawy o cudzoziemcach spowodowało przełożenie na praktykę priorytetów przyjętych w dokumentach strategicznych. Od maja 2014 roku można stwierdzić, że Polska prowadzi politykę ofensywną jeżeli chodzi o imigrację. Wcześniej bowiem wiele działań z zakresu polityki migracyjnej było realizowane *ad hoc*. Przykładem są wspomniane powyżej oświadczenia. Instrument ten został przyjęty pod wpływem lobbingu ogrodników, którzy dowodzili, że brak jest pracowników, którzy chcieliby wykonywać pracę w tym sektorze. Wprowadzono to bardzo liberalne rozwiązanie, ale jednocześnie nie zastanawiano się nad jego skutkami długofalowymi i potencjalnymi związanymi z nim patologiami. Niestety elementy polityki *ad hoc* są ciągle obecne. Przykładem może być sytuacja z syryjskimi uchodźcami, których zaprosiła do Polski jedna z fundacji. Przez okres kilku tygodni nikt nie wiedział, jak zareagować na prośbę fundacji i jak Polska powinna się w tym względzie zachować. Podobnie było z propozycją Komisji Europejskiej w zakresie realokacji cudzoziemców znajdujących się w obozach w Grecji i Włoszech. Próba zbierania koalicji państw, które sprzeciwia się propozycji Komisji Europejskiej, była w perspektywie długookresowej zła. Nie dostrzegano bowiem konsekwencji takiej polityki, jeżeli Polska stanęłaby przed koniecznością przyjęcia setek tysięcy uchodźców z Ukrainy. Trzeba jednak przyznać, że polska polityka imigracyjna roku 2015 jest zupełnie inna i lepsza niż realizowana w latach poprzednich.

Obecnie kwestie związane z polityką imigracyjną koordynuje Minister Spraw Wewnętrznych, głównie poprzez Urząd ds. Cudzoziemców. Istotną, ale jednak drugorzędną rolę pełni Minister Pracy i Polityki Społecznej. Kwestia obywatelstwa jest w gestii Prezydenta RP. Praktycznie nieobecni w polityce imigracyjnej są Minister Gospodarki czy Minister Finansów. Oznacza to, że polityka imigracyjna jest w polskim rządzie widziana jednak jako kwestia związana z bezpieczeństwem wewnętrznym, a nie szansami rozwojowymi i potrzebami rynku pracy (choć w wielu dokumentach taka postawa jest deklarowana). Musi to rzutować na podejmowane decyzje.

Niestety przez wiele lat kwestie imigracji, w odróżnieniu od emigracji Polaków po akcesji do Unii Europejskiej, nie były obecne w debacie politycznej i społecznej. Dlatego też nie może dziwić niski, a wręcz zenujący poziom

tej dyskusji w momencie, kiedy stanęliśmy przed nowymi dla nas wyzwaniami. Przykładowo wiele mediów odczytało deklarację Premier Ewy Kopacz o zgodzie na przyjęcie 60 rodzin syryjskich chrześcijan jako dyskryminację lub nawet budowanie państwa kościelnego w Polsce! Komentatorzy ci zapomnieli, że była to inicjatywa organizacji pozarządowej, której rząd udzielił tylko wsparcia administracyjnego. Jeżeli odmówiłby, oznaczałoby to przyjęcie niezrozumiałej z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa decyzji. Z inną sytuacją mamy do czynienia w przypadku zgody na przyjęcie w Polsce 2 tys. uchodźców, głównie z Syrii i Erytrei. Większość z nich (1 100 osób) to imigranci, którzy już obecnie znajdują się w Grecji lub we Włoszech. Pozostali (900 osób) znajdują się poza UE i przebywają w ośrodkach dla uchodźców. W tym przypadku jest to projekt rządowy, za który musi on wziąć pełną odpowiedzialność. Chodzi tu głównie o zaproponowanie instrumentów, które docelowo pozwolą tym osobom pozostać w Polsce i włączyć się do polskiego społeczeństwa. W innym wariantcie można przyjąć, że osoby te szybko opuszczą Polskę i udadzą się do tych państw, które lepiej radzą sobie z integracją cudzoziemców (choć ich liczba bardzo szybko maleje).

Oba te programy pozwolą nam przetestować model przyjmowania w Polsce imigrantów o odrębnej kulturze. Otrzymamy bowiem odpowiedź, na ile polskie instytucje są przygotowane na pomaganie cudzoziemcom, na ile zaakceptuje ich przyjazd polskie społeczeństwo oraz na ile atrakcyjna dla nich okaże się Polska, aby nie chcieli z niej wyjeżdżać.

Czas testowania polskiej zdolności do przyjmowania imigrantów i ich adaptowania w polskim społeczeństwie jest jednak bardzo późny. Należy bowiem założyć, że liczba imigrantów będzie wzrastać, co będzie groziło popełnieniem błędów, jakie wcześniej miały miejsce w państwach, które przyjmowały znaczące liczby imigrantów np. w latach 60. XX wieku, a które dzisiaj płacą wysoką cenę za brak wizji ich integrowania czy asymilowania w społeczeństwie przyjmującym. Wielu z nich możemy jeszcze uniknąć, trzeba jednak w dalszym ciągu zmieniać podejście do imigracji.

Wyzwania

Migracje są zjawiskiem, które bardzo trudno się prognozuje. Przekonaliśmy się o tym w kontekście akcesji Polski do Unii Europejskiej. Żaden z ekspertów – zarówno polskich, jak i zagranicznych – nie przewidział tak dużej skali

emigracji. Jednocześnie można przewidywać wyzwania związane z ruchami migracyjnymi oraz ich konsekwencje zarówno te pozytywne, jak i negatywne. Obecnie, na podstawie aktualnej wiedzy, możemy wskazać kilka podstawowych wyzwań, jakie czekają Polskę w najbliższej przyszłości.

Skala przyszłej imigracji

Jeden ze scenariuszy dotyczących imigracji do Unii Europejskiej, w tym Polski, zakłada kilkukrotny wzrost napływu cudzoziemców. Wynikałby on z utrzymującej się destabilizacji państw objętych obecnie konfliktami o charakterze militarnym. Trzeba sobie zdawać sprawę, że wyjątkowość obecnej sytuacji polega na tym, że na obu krańcach rozszerzonej Unii Europejskiej mamy do czynienia z państwami pogrążonymi w mniejszym lub większym chaosie. Co prawda sytuacja Ukrainy jest o wiele bardziej stabilna niż Syrii czy Libii na drugim końcu UE, ale nic nie wskazuje na to, że w krótkiej perspektywie nastąpią w tym względzie zasadnicze, pozytywne zmiany. Zdecydowany wzrost imigracji czasowej do Polski, z jakim mamy do czynienia w ostatnich miesiącach, pokazuje, że duża grupa Ukraińców decyduje się na wyjazd „na zachód”, ponieważ nie wierzy w rychłą poprawę sytuacji w ich kraju. W związku z tym trzeba sobie zadać pytanie o reakcję rządu polskiego, skonfrontowanego z masową emigracją z Ukrainy i niejako przymuszanego do przyjmowania uchodźców z Afryki.

Jak już wspomniałem, sytuacja Libii i Syrii jest o wiele bardziej dramatyczna, co musi generować potencjał migracyjny do Unii Europejskiej. Co również niezmiernie istotne, oba te państwa prawie nie strzegą swoich granic, a fakt, że przebiega przez nie szlak migracyjny z Afryki subsaharyjskiej, musi generować kolejne strumienie migracyjne. Można obecnie wskazać, że jedynym czynnikiem powstrzymującym emigrantów z Afryki przed próbą przedostania się do Europy jest ograniczenie liczby łodzi zdolnych do pokonania Morza Śródziemnego. Propozycje Komisji Europejskiej, których celem jest ograniczenie tego problemu, mają charakter doraźny i nie rozwiążą tej trudnej kwestii. Jednakże jedyną odpowiedzią na to wyzwanie jest współpraca właśnie na poziomie europejskim. W najbardziej negatywnym scenariuszu rozwoju UE, będącym konsekwencją omawianego scenariusza migracyjnego, może dojść nawet do rozpadu wspólnoty niezdolnej do wypracowania kompromisu. W mniej alarmistycznym rozwoju sytuacji – Unia Europejska zrezygnuje z układu z Schengen i doprowadzi do powrotu kontroli granicznych

na granicach wewnętrznych oraz będzie dążyć do zmian w Konwencji genewskiej, tak aby możliwe były natychmiastowe deportacje cudzoziemców docierających na terytorium państw członkowskich bez przyznania im prawa do ubiegania się o status uchodźcy (np. uznając, że nawet kraje ogarnięte konfliktami zbrojnymi są stabilne, a więc zdolne do rozwiązywania problemów z uchodźcami). W takim scenariuszu byłaby to jednak inna Unia Europejska niż ta, którą znamy.

Demografia

W kontekście dyskusji o imigracji bardzo często pojawia się kwestia demografii, szczególnie starzenia się społeczeństwa. Oczywistym jest, że napływ cudzoziemców, głównie w wieku początku aktywności ekonomicznej, musi poprawiać sytuację demograficzną. Jednakże tempo zmian demograficznych, jakie czeka nas w kolejnych latach, jest zdecydowanie zbyt wysokie, aby poprzez imigrację móc odpowiadać na związane z tym negatywne konsekwencje. Nie kwestionując roli imigracji, należy sobie jednak zdawać sprawę, że może ona odgrywać jedynie rolę drugorzędną. Zdecydowanie ważniejsze są: aktywizacja zawodowa Polaków, w tym podnoszenie wieku emerytalnego czy zwiększanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Na politykę rodzinną jest już za późno. Jej efekty wystąpią wiele lat po czekających nas przemianach demograficznych. Jednocześnie imigranci mogą przyczyniać się do poprawy sytuacji na rynku pracy poprzez wypełnianie luk, jakie niechybnie wystąpią w Polsce w wyniku zmian demograficznych.

Integracja

Wspomniane już doświadczenie państw, które wcześniej przyjmowały liczne grupy imigrantów, pokazuje, że główne błędy zostały popełnione w zakresie polityki integracyjnej, a nie imigracyjnej. Brak absorpcji potencjałów drugiego i trzeciego pokolenia imigrantów skutkuje np. wyższym poziomem bezrobocia oraz zdecydowanie niższymi warunkami życia osób pochodzenia cudzoziemskiego niż tych, którzy od pokoleń są obywatelami danego państwa. Dlatego też Polska musi zdawać sobie sprawę z tego wyzwania. Zgoda na przyjazd danej grupy cudzoziemców, nawet przy stosowaniu ich selekcji pod kątem rynku pracy, nie gwarantuje, że zostaną oni zintegrowani. Obecnie nie mamy praktycznie żadnych doświadczeń z integracją cudzoziemców

poza efektami kilku projektów finansowanych ze środków unijnych. To zdecydowanie za mało. W tym kontekście istnieje duże zagrożenie, że bez wypracowania konkretnych instrumentów polityki integracyjnej Polska może powtórzyć błędy znane z historii innych państw. Tymczasem możemy tego uniknąć. Kluczowe jest tutaj myślenie o imigracji właśnie poprzez integrację cudzoziemców w polskim społeczeństwie.

Nastawienie społeczne

Niestety, powyższe wyzwanie związane z integracją cudzoziemców jest pogłębiane przez negatywne nastawienie Polaków do imigracji. Co prawda w badaniach opinii publicznej deklarujemy otwarcie w tym względzie, ale już w pogłębionych analizach widać wyraźnie, że osoby, które opowiadają się za bardziej aktywną polityką migracyjną, co skutkowałoby wzrostem napływu cudzoziemców, nie uzyskują poparcia np. w wyborach. Politycy boją się tematu migracji, ponieważ dyskusja na ten temat może przynieść im więcej szkody niż pożytku. Oznacza to, że w programach partii politycznych kwestia ta praktycznie nie istnieje, a więc po dojściu do władzy nie są wprowadzane instrumenty, które zmieniłyby negatywny obraz imigracji w Polsce. Należy sobie jednocześnie zdawać sprawę, że prawie 90% Polaków nigdy nie miało osobistego kontraktu z cudzoziemcem przebywającym w Polsce. Specyfika imigracji do Polski, głównie z Ukrainy, powoduje, że mamy do czynienia z tzw. imigracją niewidzialną. Spotykając bowiem Ukraińców w autobusie czy sklepie, nie zdajemy sobie sprawy z faktu, że są to imigranci. Tak więc obraz imigracji kształtowany jest głównie przez media zainteresowane raczej pokazywaniem uchodźców na włoskiej wyspie Lampeduza, greckiej Kos czy budowy zasieków na granicy węgiersko-serbskiej. Tak ukształtowany obraz jest niezmiernie trudno zmienić, co nie sprzyja opracowywaniu i realizacji realnej polityki migracyjnej.

Doktryna polskiej polityki migracyjnej

Opisane powyżej wyzwania to tylko przykłady, jakie badacze migracji są w stanie wskazać w oparciu o swoją wiedzę. Wyzwań tych może być jednak wiele więcej. Nikt bowiem nie ma przygotowanych wszystkich scenariuszy rozwoju sytuacji, szczególnie w tak rozbudowanym zagadnieniu, jakim są

migracje ludzi. Za każdym migrantem stoi bowiem jego indywidualna historia oraz plany na przyszłość i tylko on wie, jak się zachowa. Jednocześnie jesteśmy zobligowani do tworzenia doktryn, które mogą uporządkować zajmowanie się migracjami i niejako przygotować administrację i społeczeństwo na różnego rodzaju procesy, tak aby nie reagować *ad hoc*, co często prowadzi do złych decyzji. Dlatego też tak ważna jest doktryna, jaką przyjmują poszczególne państwa, które są atrakcyjne dla cudzoziemców. Podobnie powinno być i w Polsce. Niestety, pomimo wejścia w życie nowej ustawy o cudzoziemcach trudno byłoby uznać, że Polska taką doktrynę posiada. Jej propozycja została przygotowana w Kancelarii Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego jako efekt pracy specjalnie powołanego zespołu, którego autor był koordynatorem merytorycznym. Na podstawie prawie dwuletniej pracy powstał kompromisowy dokument, który narodził się wśród sporów, jakie toczyli członkowie zespołu. Weszli w jego skład pracownicy nauki, przedstawiciele organizacji pozarządowych, eksperci z Kancelarii Prezydenta oraz znawcy migracji pełniący funkcje w różnych podmiotach zajmujących się polityką migracyjną. Z dokumentu tego w zakresie imigracji można wysnuć następujące rekomendacje.

Po pierwsze, imigracja do Polski powinna być uważana za jeden ze sposobów zmniejszania niedoborów na rynku pracy. Dlatego też Polska powinna być zainteresowana wzrostem napływu pracowników cudzoziemskich. Jednocześnie ich napływ nie może zmniejszać szans zatrudnienia Polaków. Dlatego też zatrudnianie cudzoziemców powinno odbywać się z poszanowaniem zasady komplementarności (pierwszeństwa w dostępie do zatrudnienia dla obywateli polskich, Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Konfederacji Szwajcarskiej). Po okresie czasowego zatrudnienia imigranci zarobkowi powinni mieć możliwość stałego osiedlenia się w Polsce pod warunkiem jednak, że w okresie pobytu nie zostali skazani prawomocnym wyrokiem ani nie zostali ukarani przez Straż Graniczną lub Państwową Inspekcję Pracy.

Po drugie, jednym z kluczowych zadań polityki migracyjnej musi być zapobieganie zjawisku tzw. „migracji nielegalnych”. Może się ono przejawiać nielegalnym przekroczeniem granicy, nieregulowanym pobytem lub/ oraz niezgodnym z prawem zatrudnieniem. Działaniem priorytetowym jest tworzenie, dostosowanych do potrzeb oraz możliwości absorpcyjnych państwa, legalnych ścieżek wjazdu do Polski, dostępu do rynku pracy oraz legalizacja pobytu. Jednocześnie cudzoziemcy, którzy łamią prawo, będą musieli opuścić Polskę, co będzie odbywać się z poszanowaniem ich praw i preferencją powrotów dobrowolnych.

Po trzecie, prowadzenie efektywnej polityki migracyjnej jest niemożliwe bez podejmowania działań integracyjnych skierowanych do migrantów, którzy mogą mieć problemy z włączeniem się do funkcjonowania w polskim społeczeństwie. Polityka integracyjna musi być realizowana przede wszystkim poprzez dostęp do usług społecznych, co powinno przyspieszyć proces uzyskiwania przez migrantów samodzielności ekonomicznej. Niezbędnym elementem polityki integracyjnej jest również podejmowanie działań w stosunku do polskiego społeczeństwa w celu przeciwdziałania utrwalaniu stereotypów, które dotyczą migracji i migrantów. Szczególną rolę w tych działaniach należy przypisać systemowi edukacji, który swoim oddziaływaniem obejmuje zarówno dzieci i młodzież, jak i dorosłych członków ich rodzin.

Po czwarte, należy mieć świadomość, że doświadczenie wielu państw, które w przeszłości zarówno przyjmowały liczne grupy imigrantów, jak i doświadczały znaczącej emigracji, pokazuje, że dla prowadzenia odpowiedzialnej polityki migracyjnej niezmiernie ważne jest posiadanie spójnego i transparentnego systemu prognozowania zapotrzebowania na cudzoziemców oraz monitorowania procesów migracyjnych.

Po piąte, elementem polityki imigracyjnej i integracyjnej powinno być nabywanie obywatelstwa polskiego. Poprzez uzyskanie obywatelstwa cudzoziemiec otrzymuje pełnię praw i obowiązków. Jest to także wyrazem zaufania ze strony państwa oraz ostatnim, formalnym etapem integracji cudzoziemca w polskim społeczeństwie. Dlatego też procedura nabywania obywatelstwa musi być z jednej strony otwarta i transparentna, ale z drugiej – obudowana wymogami, których spełnienie przez cudzoziemca jest konieczne. W tym kontekście szczególna rola przypada Prezydentowi RP, stojącemu na straży całego systemu.

Po szóste, Polska musi znaleźć swój model przyjmowania i integrowania uchodźców, tak aby wpisywał się on w działania podejmowane na szczeblu europejskim. Musimy pamiętać, że doświadczenia historyczne Polski w zakresie ucieczki swoich obywateli w obawie przed prześladowaniami skłaniają do potraktowania – ze szczególną uwagą – właśnie kwestii uchodźstwa. Osoby, które poszukują w Polsce schronienia przed prześladowaniami, muszą mieć zagwarantowane wszystkie prawa i możliwość zintegrowania się w ramach polskiego społeczeństwa.

Po siódme, Polska powinna być zainteresowana współpracą zarówno z państwami pochodzenia cudzoziemców przebywających w Polsce, jak

i krajami przyjmującymi migrujących Polaków. Wynika to z przeświadczenia, że procesy migracyjne, o ile są dobrze zarządzane, mogą przynosić korzyści zarówno krajom przyjmującym migrantów, jak i krajom wysyłającym. W tym celu konieczne jest podejmowanie działań, które mają na celu nawiązywanie kontaktów bilateralnych. Działania te pozwalają na tworzenie kanałów legalnej migracji, ochronę praw migrantów oraz zapobieganie łamaniu prawa.

Tak skonstruowana doktryna powoduje, że z jednej strony Polska jest państwem otwartym, ale również dbającym o swoje interesy ekonomiczne i społeczne oraz niepopołniająca błędów innych. Jest to szczególnie istotne w przypadku polityki integracyjnej. Sukces imigracji leży bowiem w skutecznym włączeniu się imigrantów do społeczeństwa państwa przyjmującego. Dlatego też otwarcie na imigrację musi uwzględniać zdolność Polski do prowadzenia skutecznej polityki integracyjnej. Jeżeli tego robić się nie nauczymy, to również znacząca imigracja nie powinna mieć miejsca. Zdecydowanie jednak lepiej nauczyć się przyjmować imigrantów i ich integrować, niż budować system ochrony granic czy deportacji, którego koszty utrzymania są często bardzo wysokie. To właśnie byłoby popełnianie błędów innych.

Podsumowanie

Wiek XX w literaturze został nazwany wiekiem migracji. Niewątpliwie spowodowały je masowe przemieszczenia się ludności i zmiany granic, co było efektem dwóch wojen światowych. Początek wieku XXI przywitał nas imigracjami, także będącymi efektem konfliktów zbrojnych i brakiem nadziei na poprawę sytuacji. Istnieją jednak zasadnicze różnice pomiędzy sytuacjami z ubiegłego i obecnego stulecia. Dotyczą one głównie środków transportu oraz postrzegania migracji. Jeszcze nigdy w historii świata migracje nie były tak powszechne i tak tanie jak obecnie, co nawet w przypadku migracji Afryka – Europa czyni jest dostępnymi. Jednocześnie praktycznie na całym świecie istnieje negatywny klimat dla rozmowy o migracjach. Dotyczy to także Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, gdzie jeden z kandydatów na Prezydenta USA chce całkowicie zamknąć ten kraj na cudzoziemców i doprowadzić do deportacji wszystkich, którzy przebywają w nim nielegalnie. Czy Polska w tym chaosie zachowa się racjonalnie – czas pokaże.

IMIGRACJA A PRZYSZŁOŚĆ UCZELNI WYŻSZYCH W POLSCE – SZANSE I ZAGROŻENIA

Debata publiczna wokół problematyki szkolnictwa wyższego w Polsce zdominowana jest przez wiele mitów, które wpływają na kształt myślenia nie tylko studentów czy ich rodziców, ale także, a może przede wszystkim, polityków oraz przedstawicieli świata akademickiego, którzy zarządzają uczelniami wyższymi. Mity te są brzemiennie w skutkach, ponieważ w oparciu o nie decydenci podejmują konkretne działania, które będą wpływać na kształt sektora edukacji wyższej przez wiele najbliższych lat. Dotyczy to także działań związanych z przyciąganiem na polskie uczelnie imigrantów – bez diagnozy aktualnej sytuacji nie sposób określić, czy napływ tysięcy studentów z zagranicy będzie dla polskich szkół wyższych szansą czy też zagrożeniem.

Diagnoza, czyli cztery mity o szkolnictwie wyższym

Pierwszy mit to hasło „pieniądze idą za studentem”. W rezultacie uczelnie wyższe oparły swoje strategie na maksymalizacji liczby zrekrutowanych kandydatów. Problem polega na tym, że od 2006 roku na mocy rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW) waga składnika studenckiego w algorytmie przyznawania dotacji stacjonarnej dla uczelni wyższych spadła z 35% do... 12%. Co więcej, składnik studencki algorytmu bazuje nie na bezwzględnej liczbie studentów kształcących się na danej uczelni, ale ich relatywnym udziale w poszczególnych szkołach wyższych. W rezultacie mieliśmy do czynienia z wystąpieniem znanego socjologom zjawiska efektu emergentnego – zwiększanie naboru przez wszystkie uczelnie mogło paradoksalnie prowadzić do spadku dotacji stacjonarnej w przypadku uczelni, w których wzrost ten nie był wystarczający. Ale nawet jeśli tak się działo, pamiętajmy, że wpływ tego czynnika na całkowitą wartość dotacji przekracza

ledwo 10%. Ofiarą tego wyścigu o studentów w krótkim okresie stali się... sami studenci, gdyż wobec zwiększonego naboru i utrzymania zatrudnienia pracowników dydaktycznych na niezmiennym poziomie jakość studiów uległa pogorszeniu.

Problem ten jest jednak o wiele poważniejszy, jakkolwiek spadek jakości kształcenia już powinien wystarczająco mocno martwić decydentów odpowiedzialnych za politykę edukacyjną państwa. Aby podtrzymać ciągły wzrost naboru kandydatów na studia, w ciągu ostatnich 25 lat udało się w Polsce stworzyć, przynajmniej, przy znacznym wsparciu środowiska akademickiego, kolejny mit, który mówił: „studia wyższe dadzą Ci gwarancję dobrej pracy i wysokich wynagrodzeń”. Dziś doskonale wiemy, że wzrostowi liczby absolwentów nie towarzyszyła zmiana struktury gospodarki, w rezultacie czego nie zdołano wytworzyć odpowiedniej liczby atrakcyjnych miejsc pracy. Niestety kilkanaście lat temu wiedzę zastąpiła wiara (choć trzeba przyznać, że wielu procesów przewidzieć się wprost nie dało). Skutek był łatwy do przewidzenia – popyt na studia wyższe w Polsce, który ze zrozumiałych względów, wynikających ze zmian gospodarczych, i tak musiał wzrosnąć po 1989 roku, wszedł w okres „turboprzyspieszenia”. Wskaźnik skolaryzacji nad Wisłą wyraźnie przekroczył poziom obserwowany choćby w krajach naszego regionu. W rezultacie w stosunkowo krótkim czasie w Polsce odsetek studiujących w kohorcie wiekowej 18–29 wzrósł z 10% do ponad 40%, podczas gdy w Czechach czy na Węgrzech, które startowały z podobnego poziomu, nieznacznie przekroczył 20%. Uczelnie publiczne ze względu na ograniczenia infrastrukturalne nie były w stanie zagospodarować takiego boomu edukacyjnego, choć nie był to jedyny powód – ograniczenia te były bowiem doskonałym pretekstem do zwiększenia przychodów szkół wyższych. Dlatego zrekonstruowana została idea płatnych studiów zaocznych, dziś nazywanych niestacjonarnymi – od lat 90. ich adeptami byli nie tylko pracujący, chcący uzupełnić braki w wykształceniu, ale przede wszystkim Ci, którym nie udało się dostać na studia stacjonarne (bezpłatne). Warto zauważyć, że w szczytowym roku akademickim 2004/2005 liczba studentów na studiach niestacjonarnych osiągnęła 560 tys. (prawie 30% wszystkich studentów).

Ale i to nie wystarczyło do zaspokojenia popytu, dlatego jak grzyby po deszczu zaczęły wyrastać uczelnie prywatne – obecnie funkcjonuje ich ponad 300 (prawie 70% wszystkich uczelni wyższych w Polsce). W praktyce wiele z nich funkcjonowało (funkcjonuje?) jako prywatne folwarki przynoszące

spore zyski, choć oczywiście mieliśmy do czynienia z gradacją korzyści: właściciele szkół zyskiwali znacznie więcej niż ich koleżanki i koledzy, którzy zajmowali się jedynie bieganiem od jednej do drugiej szkoły w poszukiwaniu godzin dydaktycznych¹. Dla porządku, w momencie największego rozkwitu (rok akademicki 2007/2008) uczelnie prywatne przyciągały 660 tys. studentów. Zresztą lata 2004–2008, kiedy liczba studentów dobijała do dwóch milionów, to okres prawdziwego *eldorado* zarówno dla szkół publicznych, jak i niepublicznych.

Tu dochodzimy do trzeciego mitu, powielanego ze zrozumiałych względów przez przedstawicieli lobby akademickiego: „podstawowym problemem uczelni wyższych w Polsce jest brak pieniędzy”. Kiedy spojrzymy na statystyki OECD, faktycznie – udział wydatków publicznych na edukację wyższą w relacji do PKB w Polsce nie przekracza 0,7%, podczas gdy w innych krajach rozwiniętych, nawet tych należących do tradycji anglosaskiej, kojarzonych z modelem prywatnej edukacji, istotnie przekracza on 1%. Statystyki te nie dają jednak pełnego obrazu sytuacji finansowej uczelni. Boom edukacyjny skutkował przyływem do uczelnianych kas miliardów złotych z kieszeni gospodarstw domowych. Co więcej, kulminacji boomu we wspomnianym okresie 2004–2008 towarzyszyło wejście do UE, które otworzyło zupełnie nowe możliwości pozyskiwania środków. Efekt? Proszę porównać zaplecze infrastrukturalne uczelni wyższych w Polsce z 2004 roku z tym, które możemy zaobserwować obecnie. Skala inwestycji zrealizowanych w ostatnich latach jest ogromna, podobnie jak ogromne są nowo powstałe gmachy uniwersyteckie.

Ostatnim mitem opisującym szkolnictwo wyższe w Polsce jest stwierdzenie: „uczelnie nie przygotowują absolwentów do wymogów rynku pracy”. Oczywiście, do kwalifikacji wielu absolwentów można mieć sporo zastrzeżeń. Ale badania przeprowadzone przez NBP wśród pracodawców² pokazały, że nie narzekają oni wcale na niską jakość wykształcenia (czyt. kwalifikacji zawodowych) absolwentów. W zdecydowanej większości przypadków pracodawcy i tak muszą przeszkolić ich do wykonywania specyficznych dla każdej firmy zadań.

1. W Polsce można wskazać zaledwie kilka przykładów prywatnych uczelni wyższych, które są w stanie rywalizować z uczelniami publicznymi jakością kształcenia czy prowadzonych badań naukowych.

2. http://www.nbp.pl/publikacje/arp/raport_2014.pdf

Na co zatem narzekali pracodawcy? W ankietach przyznawali, że u kandydatów bardziej doskwiera im brak pewnych cech osobowościowych, umiejętności miękkich czy wreszcie kapitału społecznego. W tym kontekście warto dodać, że najczęstszą potrzebą szkoleniową wyrażoną przez małopolskich pracodawców jest kształcenie umiejętności wypowiedzania się na piśmie, której to umiejętności większość nie zaliczy do podstawowych kwalifikacji zawodowych informatyka czy ekonomisty, uzyskiwanych na szczeblu uniwersyteckim. Co więcej, na najbardziej szacownych polskich uniwersytetach znajdziemy już takie kierunki, jak tworzenie gier komputerowych. Czy zatem można podtrzymywać mit o strukturalnym niedopasowaniu kształcenia akademickiego do rynku pracy?

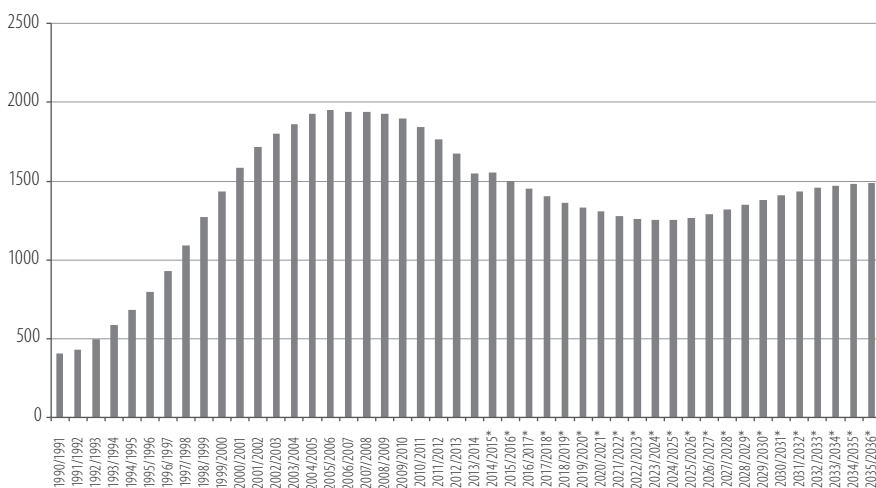
Problemem nie jest zatem niedostosowanie uczelni do wymogów rynku pracy, tylko całościowy brak wizji, czemu (komu?) mają służyć uczelnie wyższe w Polsce. Czy mają być szkołami zawodowymi, odpowiednikami niemieckich *Fachhochschule*? A może uniwersytetami, nastawionymi na uprawianie nauki? Albo uczelniami pełniącymi funkcję służebną wobec państwa, na wzór francuskich *grandes écoles*? A może szkoły wyższe mają odgrywać rolę elito- oraz kulturotwórczą, podobnie jak amerykańskie uniwersytety z trójkąta HYP: Harvard, Yale, Princeton albo brytyjskie Cambridge czy Oxford? Oczywiście część z tych funkcji można ze sobą łączyć, ale nie sposób stworzyć sprawnie działający mix wszystkich z nich. Uczelnie typu *washŃgo* się nie sprawdzają, czego najlepszym dowodem są polskie szkoły wyższe. Pełnią one jednocześnie funkcję uczelni dydaktycznych i badawczych, a dodatkowo nakładają na siebie obowiązek podtrzymywania etosu akademickiego, co powoduje ogromny chaos. Jest on widoczny zwłaszcza wśród studentów, którzy charakteryzują się odmiennymi oczekiwaniami – w jednej sali spotykają się osoby „robiące” studia, studenci poszukujący praktycznej wiedzy, intelektualisci z ambicjami naukowymi i osoby, które chcą budować nową elitę państwową. Ten chaos przekłada się na pracowników akademickich, którzy nie są w stanie sprostać tym wszystkim oczekiwaniom jednocześnie.

Oczywiście rzeczywistość polskiego szkolnictwa wyższego jest znacznie bardziej złożona i nie da się przeprowadzić jego diagnozy na kilku stronach, niemniej jednak wspomniane powyżej problemy można uznać za kluczowe z perspektywy tematyki migracyjnej, stanowiącej główną oś niniejszego tekstu.

Prognoza, dlaczego polskie uczelnie czeka niepewna przyszłość

Przed polskimi (ale nie tylko) uczelniami wyższymi stoi wiele wyzwań. Część z nich spowodowana jest nadmierną wiarą w mity, a część wynika ze zmian, na które nie mamy większego wpływu. Pierwszym wyzwaniem, które już dziś dotyka szkoły wyższe, jest niż demograficzny. Po wyżu lat 80., który wszedł na uczelnie z początkiem XXI wieku, nie ma już śladu. Od pięciu lat obserwujemy stały spadek liczby studentów, który zgodnie z szacunkami MNiSW potrwa jeszcze dekadę. W 2025 roku liczba studentów z prawie dwóch milionów (rok akademicki 2005/2006) ma zmniejszyć się prawie o połowę – obecnie jesteśmy w połowie tego procesu.

Wykres 1. Liczba studentów w Polsce (tys.) w latach 1990–2015, z prognozą do roku 2035



Źródło: MNiSW

Zjawisko to już dziś ma fatalne skutki dla budżetów uczelni. Pierwszymi ofiarami niżu stało się wiele uczelni niepublicznych, które ze względu na brak kandydatów w ostatnich latach albo upadały (w latach 2010–2014 upadły albo zostały przejęte 24 uczelnie niepubliczne), albo musiały zmienić profil działalności w kierunku prowadzenia studiów podyplomowych. Skalę problemu najlepiej opisuje spadek liczby studentów uczelni prywatnych – w latach 2007–2014 wielkość ta spadła o prawie 40%, a w ujęciu bezwzględnym – o 250 tys. osób.

Zapaść demograficzna dotknęła też uczelnie publiczne, które w pierwszej dekadzie XXI wieku czerpały spore przychody z tytułu prowadzenia studiów niestacjonarnych. Liczba studentów niestacjonarnych na przestrzeni ostatnich 10 lat, tj. od 2004 roku, spadła prawie o połowę, z 570 tys. do 290 tys., a łączne przychody uczelni publicznych i niepublicznych z tytułu opłat dydaktycznych w latach 2010–2014 stopniały w ujęciu realnym o prawie 30%, z 4,7 mld do 3,9 mld złotych.

Na skutki tego spadku nie trzeba było długo czekać – liczba uczelni publicznych wykazujących stratę finansową wzrosła z pięciu w roku akademickim 2007/2008 do 39 w roku akademickim 2012/2013. W rezultacie na kilkudziesięciu uczelniach wyższych wprowadzono programy naprawcze, a na trzech (w tym w Szkole Głównej Handlowej, najlepszej uczelni ekonomicznej w Polsce) zarząd komisaryczny, dzięki czemu udało się wyprowadzić na finansową prostą kilkanaście szkół wyższych.

Drugim obok niżu demograficznego wyzwaniem jest spadek współczynnika skolaryzacji netto. Prognozy MNiSW zakładają utrzymanie tego współczynnika na poziomie 40%. Jest to założenie optymistyczne, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę, że na przestrzeni lat 2011/2012 i 2013/2014 współczynnik ten obniżył się o dwa punkty procentowe, do poziomu 38,6%, a eksperci obserwujący trendy na rynku edukacyjnym przewidują jego dalszy spadek, co w gruncie rzeczy jest racjonalną odpowiedzią młodych na malejące korzyści wynikające z ukończenia studiów. W rezultacie liczba studentów w perspektywie najbliższych 10 lat może spaść nawet do miliona. Jeśli nie zmieni się system finansowania uczelni (premiowanie w algorytmie kadry z tytułem naukowym profesora i doktora habilitowanego) oraz model kariery akademickiej (konieczność łączenia obowiązków naukowych z dydaktycznymi przy zatrudnieniu na kontrakcie), jednym z poważniejszych skutków tego procesu może być emigracja młodych pracowników naukowych, którzy zostaną „wypchnięci” z uczelni, a tym samym pojawienie się wyrwy pokoleniowej, obserwowanej dzisiaj w ochronie zdrowia (średnia wieku pielęgniarek czy pediatrów przekracza dziś 50 lat).

Prognozowany spadek liczby studentów to jednak nie jedyny problem uczelni wyższych. Kolejnym ważnym wyzwaniem stojącym przed szkolnictwem wyższym w Polsce jest wzrost kosztów stałych uczelni, związany z koniecznością utrzymania ogromnych inwestycji infrastrukturalnych – nowe gmachy trzeba ogrzać i oświetlić niezależnie od tego, czy studiuje w nich kilka

tysięcy, czy tylko kilkuset studentów. A trendy demograficzne nie pozwalają mieć nadziei na rychłą poprawę w przyszłości – uczelnie są dziś w stanie przyjąć zdecydowaną większość kandydatów na bezpłatne studia stacjonarne (co skądinąd będzie skutkowało wzrostem opłat dodatkowych, takich jak np. koszt przedłużenia sesji czy warunkowej poprawki wybranego przedmiotu).

Czwartym wyzwaniem, przed którym będą musiały stanąć uczelnie wyższe, jest ograniczenie nie tylko kosztów stałych, ale także wzrostu kosztów kształcenia. Zgodnie z tzw. „chorobą kosztową” (*cost-disease effect*), zdiagnozowaną przez Williama Baumola i Williama Bowena w 1966 roku, koszty usług w sektorach nieprodukcyjnych, które jednocześnie z natury nie wykazują się wzrostem produktywności (nawet wirtuoz z 30-letnim stażem nie może zagrać dwóch czy trzech symfonii Beethovena w tym samym czasie, co jedną), mają tendencję do ponadprzeciętnego wzrostu. Zjawisko to znajduje potwierdzenie także w edukacji na poziomie wyższym – jednostkowy koszt studiów w ostatnich kilkunastu latach zawsze rósł szybciej niż wskaźnik inflacji.

Tabela 1. Zmiany kosztu jednostkowego studiów wyższych w Polsce w latach 2001–2013

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
koszt jednostkowy (PLN, rocznie)	6 078	6 387	6 596	7 321	8 282	8 689	8 996
dynamika	6,7%	5,1%	3,3%	11,0%	13,1%	4,9%	3,5%
inflacja	5,5%	1,9%	0,8%	3,5%	2,1%	1,0%	2,5%
dynamika realna	1,2%	3,2%	2,5%	7,5%	11,0%	3,9%	1,0%

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
koszt jednostkowy (PLN, rocznie)	9 523	10 050	10 643	11 184	11 847	13 281
dynamika	5,9%	5,5%	5,9%	5,1%	5,9%	12,1%
inflacja	4,2%	3,5%	2,6%	4,3%	3,7%	0,9%
dynamika realna	1,7%	2,0%	3,3%	0,8%	2,2%	11,2%

Źródło: GUS, *Szkoły wyższe i ich finanse*

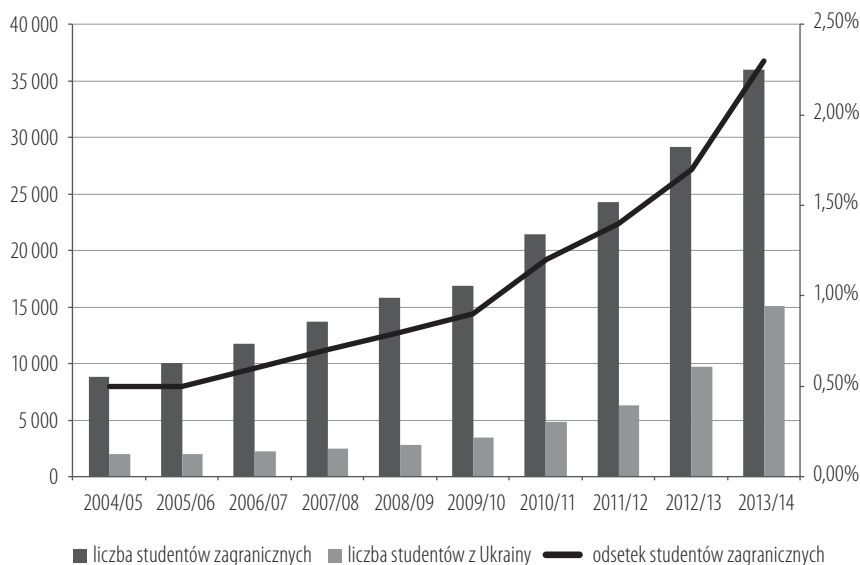
W pierwszej dekadzie, w obliczu rosnących dynamicznie przychodów z działalności dydaktycznej (w latach 2000–2010 wzrost pomniejszony o wskaźnik inflacji osiągnął poziom prawie 40%), możliwe było łagodzenie objawów „choroby kosztowej”, choć z drugiej strony większe przychody pogłębiały istotę choroby – w końcu kiedy pieniędzy jest dużo, o wiele łatwiej się je wydaje. W roku 2015 uczelnie wyższe nie mają już takiego pola manewru, a bez wprowadzenia istotnych zmian w zakresie finansowania uczelni oraz studiów taki stan rzeczy najprawdopodobniej tylko się pogłębi.

Imigracja – lek na wszelkie zło czy fałszywe remedium?

Przez ostatnie kilkanaście lat jedną (a często jedyną) z odpowiedzi na problemy finansowe polskich uczelni wyższych było zwiększanie naboru. Paradoksalnie, niektóre uczelnie uznawały to za swoją główną przewagę konkurencyjną. Dla przykładu, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie przez kilka lat reklamował się hasłem „Największa uczelnia ekonomiczna w Europie Środkowo-Wschodniej”, choć nie ma zbyt silnego logicznego związku pomiędzy skalą a jakością (logika wskazuje raczej na odwrotną zależność). Kiedy więc kilka lat temu pojawiły się pierwsze oznaki, że kandydatów z Polski zaczyna brakować, w umysłach zarządzających polskimi uczelniami zrodził się zrozumiały pomysł, aby ściągać kandydatów z zagranicy. Najlepszym kierunkiem, w którym prowadzona była rekrutacja, były państwa Europy Wschodniej, w tym przede wszystkim Ukraina i Białoruś. Ich łączna populacja liczy ok. 55 mln osób, co nawet przy niekorzystnej strukturze demograficznej tych państw i tak stanowi bardzo poważny rynek kandydatów na studia, po których polskie uczelnie zdecydowały się sięgnąć. Zadanie to było o tyle proste, że jak przyznają sami studenci zza Buga, polskie uczelnie gwarantują lepszą jakość kształcenia za niższą cenę (nierzadko czesne na polskich uczelniach jest niższe niż łapówki potrzebne do ukończenia studiów na Ukrainie), a dodatkowo – ukończenie studiów w Polsce daje *de facto* przepustkę do pracy w całej UE.

Statystyki pokazują, że proimigracyjny zwrot polskich uczelni nastąpił w roku akademickim 2010/2011, kiedy liczba zagranicznych studentów wzrosła o 27%. W ciągu ostatnich czterech lat ich odsetek wśród ogólnej liczby studentów wzrósł prawie dwukrotnie, z 1,2% do 2,3%.

Wykres 2. Studenci zagraniczni w polskich uczelniach wyższych w latach 2004–2014



Źródło: GUS

Warto jednak zaznaczyć, że w roku akademickim 2013/2014 ponad 40% zagranicznych studentów pochodziła z jednego kraju – Ukrainy. Co ciekawe, udział Ukraińców w tej grupie przez całą pierwszą dekadę XXI wieku oscylował wokół 20%, a zaczął dynamicznie rosnąć dopiero po 2010 roku.

Czy napływ imigrantów uratuje budżety polskich uczelni? Spójrzmy na proporcje. Nawet jeśli uda się utrzymać aktualny trend wzrostowy (ok. 20% rocznie), dopiero za pięć lat liczba studentów zagranicznych przekroczy 100 tys. osób. Natomiast liczba studentów na studiach niestacjonarnych oraz na uczelniach niepublicznych w ciągu ostatnich pięciu lat zmalała o ponad pół miliona, a w perspektywie kolejnych pięciu lat, nawet przy przeorientowaniu uczelni na kształcenie podyplomowe, spadnie według aktualnych prognoz o kolejne 300 tys. Oczywiście, czesne opłacane przez zagranicznych studentów będzie stanowić ważne źródło przychodów wybranych uczelni (już dziś w niektórych szkołach wyższych co piąty, a nawet co czwarty student pochodzi z zagranicy, czyli z Ukrainy), ale z perspektywy całego sektora nie należy się spodziewać, aby imigracja stała się cudownym lekiem na finansowe tarapaty uniwersytetów czy akademii.

Z drugiej strony można argumentować, że nagły przyrwył obcokrajowców na polskie uczelnie wyższe jest bardzo pozytywnym zjawiskiem z perspektywy jakości studiów – w końcu panuje powszechne przekonanie, że różnorodność ubogaca. Trudno się z takim sądem nie zgodzić – wskaźnik internacjonalizacji edukacji wyższej w Polsce ledwo przekracza 2%, podczas gdy średnia w krajach OECD wynosi 7%, a w niektórych krajach, słynących skądinąd z najlepszych uczelni (Wielka Brytania, Szwajcaria), odsetek ten przekracza 15%.

Trzeba jednak zwrócić uwagę na dwa niezwykle ważne problemy. Po pierwsze, polskie uczelnie wyższe nie są przygotowane na dynamiczną internacjonalizację – ani kadra dydaktyczna, ani tym bardziej administracja uczelni nie są w stanie sprostać oczekiwaniom zagranicznych studentów. Brakuje oferty programowej studiów w języku angielskim, a także rosyjskim. Brakuje również systemowego wsparcia dla obcokrajowców – projekty tutoringowe, w których polscy studenci dobrowolnie brali odpowiedzialność za opiekę nad jednym studentem zagranicznym, nie są w stanie sprostać szybko rosnącym potrzebom ilościowym. Co niezwykle ważne, problem ten widoczny jest także w przypadku studentów z Ukrainy, którzy w powszechnej opinii nie powinni doświadczać barier ze względu na stosunkowo dużą bliskość zarówno języka, jak i kultury.

Jak pokazują bowiem badania przeprowadzone przez dr. Jana Brzozowskiego i dr. Konrada Pędziwiatę z Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie na grupie ponad 100 ukraińskich studentów, jednym z podstawowych problemów są właśnie niewystarczające kompetencje językowe. Dobra znajomość języka polskiego, jak i innych języków obcych (poza rosyjskim), jest rzadkością. Problem ten dotyczy zwłaszcza umiejętności posługiwania się językiem pisanym – w rezultacie nawet Ci ukraińscy studenci, którzy radzą sobie z językiem mówionym, nie są w stanie w stopniu komunikatywnym wyrażać się na piśmie, i to zarówno w przypadku prac zaliczeniowych czy dyplomowych, jak i pism urzędowych. Co jednak gorsze, ich kompetencje językowe po kilku latach studiów wcale się nie poprawiają. W rezultacie dla wielu z nich nawet ukończenie studiów z dobrym wynikiem nie daje gwarancji pracy, gdyż umiejętność pisania po polsku wciąż należy do jednej z najbardziej wymaganych kompetencji na rynku.

Problem z niedostosowaniem uczelni wyższych do dynamicznie rosnącej liczby studentów zagranicznych nie dotyczy jednak wyłącznie kwestii językowych. W przypadku niektórych uczelni wyższych możemy mówić już nie

o internacjonalizacji, ale o zjawisku ukrainizacji czy też „ukraińskiej monokultury” – około 80% studentów zagranicznych pochodzi właśnie z tego kraju. Co więcej, następuje proces agregowania ukraińskich studentów na wybranych kierunkach studiów. Dla przykładu, badania Brzozowskiego i Pędziwiatra pokazują, że wśród studentów I roku stosunków międzynarodowych UEK prawie 50% stanowią osoby z Ukrainy. Zjawisko to może mieć bardzo poważne konsekwencje. Po pierwsze, jeśli połowa grupy zajęciowej nie posługuje się językiem polskim w stopniu komunikatywnym, pracownicy dydaktyczni zmuszeni są do całkowitej zmiany zarówno sposobu prowadzenia zajęć, jak i ograniczenia zakresu materiału dydaktycznego, co wprost przekłada się na obniżenie jakości kształcenia. Możliwe, że już w niedługim czasie konieczne będzie zwiększenie liczby godzin przeznaczonych na poszczególne przedmioty, ale uczelnie borykające się z problemami finansowym prawdopodobnie nie będą w stanie takiej zmiany przeprowadzić.

Po drugie, gromadzenie się ukraińskich studentów na wybranych kierunkach, gdzie niedługo przestaną być mniejszością, może prowadzić do tworzenia się gett, które utrudnią Ukraińcom asymilację, zarówno w wymiarze językowym, jak i społecznym. Z przytoczonych już badań Brzozowskiego i Pędziwiatra wynika, że w badanej grupie ponad 20% ukraińskich studentów nigdy nie odwiedziło polskich znajomych, a kolejne 16% zrobiło to tylko raz przez ostatnie 12 miesięcy. Biorąc pod uwagę, że liczba studentów z Ukrainy z każdym rokiem wzrasta, problem gettoizacji będzie narastać. To z kolei może przekładać się na wzrost napięć pomiędzy studentami polskimi i ukraińskimi – im mniej bezpośrednich kontaktów, tym większe ryzyko akumulowania się negatywnych emocji i stereotypów. Już dziś połowa studentów z Ukrainy raportuje, że doświadczyła zachowań dyskryminacyjnych. Jeśli problem gettoizacji oraz idące za nim zjawiska o charakterze dyskryminacyjnym będą się nasilać, Polska przestanie być postrzegana jako kraj przyjazny Ukraińcom, co może mieć wiele negatywnych skutków o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym.

Ten ostatni aspekt jest zresztą niezwykle ważny w kontekście celu, jaki stoi za ściąganiem studentów ze wschodu na polskie uczelnie. Problem imigrantów jest świetnym papierkiem lakmusowym, który pokazuje problemy ze zdefiniowaniem tożsamości uczelni. Poza wymiarem czysto merkantylnym (pozyskanie czesnego) niestety trudno wskazać inny cel motywujący polskie uczelnie do akcji rekrutacyjnych za Bugiem. Czy chcemy kształcić przyszłe

elity polityczne, gospodarcze czy kulturalne, które po naturalizacji będą wspierać rozwój Polski? A może chcemy kształtować nową elitę Ukrainy, rozumiejącą polskie interesy na Ukrainie, a może i w innych państwach europejskich, takich ambasadatorów Polski w świecie? Albo czy chcemy zwiększać różnorodność studentów, mając na celu stworzenie pozytywnego fermentu skutkującego rozwojem polskiej nauki? Obserwując tzw. praktykę dnia codziennego, odnoszę wrażenie, że osoby odpowiedzialne za zarządzanie polskim systemem szkolnictwa wyższego nie odpowiedziały sobie na powyższe pytania, ba, może nawet sobie ich nie zadały.

Co z tego wynika? Tak długo nie rozwiążemy systemowo kłopotów finansowych sektora edukacji wyższej w Polsce, jak długo będziemy traktować obcokrajowców jako proste wypełnienie luki po polskich studentach. Co więcej, bez odpowiedzi na pytania o cel oraz bez wypracowania adekwatnych narzędzi imigracja będzie generowała coraz to poważniejsze problemy o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym. Oczywiście, proces umiędzynarodowienia, a w praktyce ukrainizacji polskich uczelni już trwa i z każdym rokiem przyśpiesza. Dlatego im szybciej zdefiniujemy sobie misję naszych uczelni oraz zreformujemy sposób ich finansowania, tym większą szansą (lub mniejszym ryzykiem) będzie dla szkolnictwa wyższego w Polsce imigracja.

IMIGRACJA – SZANSĄ DLA POLSKI?

Imigracja nie weszła jeszcze na poziom polityczny. Przez poziom polityczny rozumiem taką oto sytuację, że partie polityczne, szczególnie wtedy kiedy trwają kampanie wyborcze, uważają, że warto zamieścić w programie lub w jakiejś jego części swój pogląd na dany temat; w tym wypadku problemem, który nas interesuje, jest kwestia imigracji. Moment, gdy jakaś kwestia przechodzi z konferencji eksperckich na poziom polityczny, poziom sporu między partiami, paradoksalnie jest pozytywny. Po nim poznajemy, że sprawa ma wagę w podejmowaniu decyzji politycznej. Decyzji wyborczej przez każdego z obywateli. W Wielkiej Brytanii sprawa emigrantów, to oczywiście trudno porównywać, ale warto przypominać, jest zawsze jednym z kluczowych elementów programu partii, sporów o to, jak prowadzić politykę wobec imigrantów. Warto przy tym podkreślić, że chodzi nie tyle o to, czy ich przyjmować, ale o to, jaką wobec nich prowadzić politykę.

W historii polskiej demokracji poszczególne ważne społecznie tematy czekają niekiedy dłuższy czas, zanim znajdują się na tym politycznym poziomie. Przykładowo – pamiętamy czas, kiedy np. polityka rodzinna nie była jeszcze na poziomie politycznym. Kilka lat temu, gdy zaczynałem się nią zajmować – można to sprawdzić – w żadnym programie żadnej z polskich partii politycznych nie było działu „polityka rodzinna”. Dzisiaj nie ma już żadnego programu ani wystąpienia publicznego ważnego polityka, który by w tej sprawie nie tylko – na zasadzie pewnej koniecznej w wystąpieniu etykiety – nie przywoływał polityki rodzinnej, nie zwracał uwagi na jej znaczenie jako części polityki społecznej. Aby nie czuł się zobowiązany, żeby powiedzieć kilka słów, jak ona powinna wyglądać. To znaczy, że w pewnym sensie z punktu widzenia kształtowania mądrej polityki migracyjnej jesteśmy w świetnym okresie, że można ją jeszcze racjonalnie uformować, że jest jeszcze czas na publiczną debatę i myślenie o polityce imigracyjnej. Temat ten jednak ciągle jeszcze nie wszedł na polityczną agendę, w odniesieniu do niego wciąż jeszcze czas mają

eksperci, czyli trwa okres, kiedy profesjonaliści, akademicy i praktycy jeszcze naprawdę mogą w dużym stopniu wpływać na proponowane rozwiązania prawne czy społeczne, a poprzez to mogą wpływać na decyzje polityków.

Proces ten oczywiście nie jest prosty. Po pierwsze, trzeba przekonywać decydentów, jak ważne jest dla nich podejmowanie – w tym wypadku niewygodnego – tematu imigracji. Po drugie, pokazując im pewne szanse wyborcze związane z proponowaniem dobrych praktycznych rozwiązań. Ale wiadomo: potencjalne kłopoty czy zagrożenia kryją się w tym, że temat budzi kontrowersje społeczne. Oczywiście rozmawiamy – jak rozumiem – w takim paradygmacie, że imigracja nie musi oznaczać kłopotów. Rozumiemy, że w zasadzie jest pewną koniecznością, dotyczy wszystkich rozwiniętych krajów, szczególnie tych, które przeżywają kryzys demograficzny, masową emigrację młodych itd. Uważam podobnie, trzeba pokazywać opinii publicznej potencjalne korzyści z dobrej polityki migracyjnej, nie rozgrywać zrozumiałych lęków przed obcymi; rozumiem, że mojego zdania nie podziela dzisiaj większość opinii publicznej w Polsce. Jakieś trzy lata temu zamówiłem duże badania na ten temat i efekty, z punktu widzenia stosunku Polaków do imigrantów, były raczej mizerne. Tzn. było wiadomo, że jest kłopot w opinii publicznej ze zgodą na przyjmowanie w Polsce obcych. Być może podstawowy problem tkwi już w tym, że wiele się mówi o bezrobociu w Polsce, a mało o tym, że pomimo to są segmenty rynku pracy, gdzie brakuje chętnych do jej podejmowania.

Problem jest o wiele głębszy niż tylko taki, że nie mamy zbyt wielu doświadczeń z imigrantami, że nie jesteśmy Francją. Problem dotyczy w ogóle kształtu Polski po II wojnie światowej, faktu, że byliśmy „jednoetnicznym, jednoreligijnym” społeczeństwem. Tu, rzecz jasna, nie zawsze chodzi o fakty, ale pewną propagandową kalkę, która mocno zakorzeniła się w okresie komunizmu. Jest więc pewien głęboko zakodowany problem z przyjmowaniem nawet potrzebnych gospodarce imigrantów, „obcych”, trzeba to sobie wyraźnie powiedzieć. Pojawiają się przy okazji oczywiste problemy, które mogłyby uzasadnić, wywołać podjęcie przez polityków niewygodnego tematu imigracji, dołożyć argumentów, dlaczego politycy powinni zajmować się tym problemem. Na pewno jest nim problem agresji Rosji na Ukrainę, zapaść hrywny i brak szans na szybką poprawę sytuacji nad Dnieprem, pobór do wojska – wszystkie one dotyczą współczesnej Ukrainy. To są powody, dla których sytuacja jest nowa, czyli daje politykom możliwość, by powiedzieć „mamy nową sytuację, mamy nowy plan”. Oczywiście, obiektywne czynniki,

które pozwalają politykowi w Polsce powiedzieć: „zajmujmy się emigracją i przekonujmy opinię publiczną, że warto przyjmować imigrantów”, dotyczą oczywiście przede wszystkim kryzysu demograficznego i niekorzystnej struktury wiekowej społeczeństwa. Naszą wyobraźnię powinien pobudzać w tym względzie fakt ogromnego ubytku rąk do pracy w Polsce, czyli problem nowej wielkiej emigracji. Argumentem niech będzie jedna z tych liczb, którą Państwo dobrze znają: ponad 11% Polaków z roczników 1977–1986 wyjechało. Nie ma możliwości, by nie oddziaływało to w przyszłości bardzo poważnie na rozwój gospodarczy Polski. W konsekwencji polityka migracyjna, obok polityki rodzinnej, musi być traktowana jako część polityki demograficznej. Uzmysławianie obywatelom tych faktów, ich społecznych konsekwencji za kilka lat, na przykład problemu starzenia się społeczeństwa, który będzie miał niebawem lawinowy charakter, to jeden ze sposobów przekonywania opinii publicznej, pokazywania, że polityka rodzinna ma swoją określoną efektywność, ale musi być prowadzona długofalowo, konsekwentnie. Polityka emigracyjna zaś daje możliwość uzupełnienia polityki demograficznej, czyli utrzymania także w konsekwencji wzrostu gospodarczego itd. Więc pierwszą rzeczą, o którą się rozbijamy, jest – w moim przekonaniu – odbiór społeczny i to wymagałoby głębszych badań: jak nie straszyć Polaków imigracją, ale proponować dobre dla kraju rozwiązania w tym zakresie. Jeśli są już tego rodzaju studia i analizy, to wymagałyby spopularyzowania, być może uzupełnienia, tak żeby na obecnym etapie chociaż eksperci, analitycy i doradcy polityków, którzy rozmawiają z decydentami, wiedzieli na ten temat trochę więcej.

Barierą w podejmowaniu na politycznych forach problemów migracji jest oczywiście problem nadmiernej urzędniczej ostrożności. Można postawić tezę, że ponieważ ta sprawa nie przeszła na poziom superpolityczny, gdy polityk – decydent musi decydować się na jakieś rozwiązanie, to została ona *de facto* zablokowana przez urzędników. Przypomina mi się debata na temat imigracji na posiedzeniu rządu Jarosława Kaczyńskiego w 2007 roku. Reprezentowałem podczas posiedzenia rządu Ministerstwo Spraw Zagranicznych i pamiętam jak dzisiaj propozycję jednej pani minister, mniejsza o to której. Nie tylko ja byłem absolutnie zszokowany tym posiedzeniem rządu. Członkini rządu przekonywała bezskutecznie Radę Ministrów, że najlepszą polityką imigracyjną byłoby wybudowanie dużych obozów. Do tych obozów wedle forsowanej przez pomysłodawczynię propozycji należałoby przywozić czarterami z niektórych krajów z Indochin i z południowej Azji pracowników

na sześciomiesięczne turnusy. To był zupełnie poważnie lansowany projekt, oczywiście odrzucony, ale była w nim myśl, by wobec niedoborów rąk do pracy w pewnych segmentach rynku, zamiast prowadzić politykę migracyjną, stworzyć rodzaj obozów pracy. Argumentacja była taka, że to jest najprostsze rozwiązanie, że ono nie generuje żadnych kosztów społecznych, że z Ukraińcami, Białorusinami, Gruzinami będziemy mieli kłopoty. A gdy robotników przywozimy z obcego kulturowo kraju, mówiła Pani Minister, trzymamy ich w jednym obozie, opinia publiczna czuje się bezpiecznie, nikt nie protestuje itd.

Żeby pokazać skalę niefrasobliwości w prowadzeniu polityki migracyjnej, by prześledzić, na jakim gruncie rodzą się antyimigracyjne nieporozumienia, przygotowałem dla państwa fragment jednego z dokumentów rządowych, który podsumowuje politykę migracyjną Polski. Chodzi o archiwum dokumentów przygotowywanych przez powołany w lutym 2007 roku międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji. Urzędnicy, co charakterystyczne, często w tych dokumentach rządowych podkreślają dwa fakty. Zaskakujące jest, że są to rzeczy napisane wprost w dokumentach rządowych, a które jednak obciążają decydentów. Jeden fakt – Polska nie ma polityki migracyjnej. Można powiedzieć, że ci urzędnicy sami zdają sobie sprawę, że oni dość systematycznie „międlą” problem, który ciągle nie ma żadnego formatu politycznego. A drugi – można w innym z oficjalnych dokumentów wypracowanych przez Zespół do Spraw Migracji znaleźć i taką konkluzję (jego członkowie otwarcie napisali), że nad tak ważkimi społecznie tematami pracują bez żadnych wskazówek ze strony urzędu premiera. Wynika z tego, że kluczowy w zarządzaniu administracją urząd nie interesuje się ich pracą. Czyli urzędnicy, jak wynika z dostępnej dokumentacji, solidnie i systematycznie wypełniają robotę, zbierają dane, piszą długie dokumenty, ale nie ma to wpływu na procesy decyzyjne w państwie. Przykład ten obrazuje, jak – pomimo że Polska posiada odpowiednich ekspertów – mało istotna dla decydentów jest polityka migracyjna.

Wiele rzeczy jest ukryte w języku. Otóż do imigracji zawsze podchodzono z nadmiernymi obawami. Pamiętam, jak obawiano się np., że w wyniku ustawy repatriacyjnej do Polski przyjedzie 300 tys. osób. Już ze swojej działalności publicznej pamiętam takie rozmowy, w których Ministerstwo Spraw Zagranicznych wyraźnie przesadzało w prognozowaniu, jak wielu potomków Polaków zdecyduje się przyjechać. Pamiętam konsulów, którzy mówili, że w razie przyjęcia zasad Karty Polaka z Ukrainy i Białorusi przyjedzie do Polski 1 mln ludzi, którzy mają polskie pochodzenie. Większość mitów i uprzedzeń

dotyczących migracji – w tym wypadku szlachetnego projektu zaproszenia do Polski Polaków ze Wschodu – nie sprawdziła się. O tym samym świadczą współczesne dokumenty rządowe Zespołu do Spraw Migracji, na które się już powoływałem. I tak na przykład sami członkowie tego zespołu piszą, iż niezależnie od obaw Polska nie stała się wciąż krajem o istotnym udziale imigrantów; ani w odniesieniu do populacji ogółem, ani wśród poszukiwanych na polskim rynku pracy zawodów itd. Czyli nie spełniły się negatywne przepowiednie, także tego zespołu. Konkludując, Polska wciąż nie jest atrakcyjna dla imigrantów.

Należy jednak rozważyć i taką możliwość, że Polska stanie się jednak krajem docelowym dla o wiele liczniejszej niż dziś grupy imigrantów. I dlatego urzędnicze lęki nie ustają, jak tu się więc dziwić opinii publicznej? Każdy z punktów konkluzji jest skonstruowany w ten sposób: nie spełniło się nasze przekonanie, że będzie jakaś katastrofa, jakiś emigracyjny Armagedon, ale na koniec zawsze jest uwaga, że nie oznacza to jednak, że w przyszłości nie pojawi się jakieś zagrożenie. I tak niemal w każdym punkcie sprawozdania Zespołu można przeczytać, że baliśmy się czegoś, co nas hamowało w działaniu na rzecz sensownej całościowej koncepcji polityki migracyjnej. W związku z tym założyliśmy sobie pewne hamulce i ograniczenia, ale okazało się, że przewidywane zagrożenia nie występują, ale i tak utrzymujemy hamulce, ponieważ pewne zagrożenia wynikające z napływu imigrantów mogą jednak wystąpić.

Odczytując rządowe dokumenty, przeprowadźmy jednocześnie analizę polityki państwa, która się w nich odbija jak w lustrze. Jaką mamy zatem sytuację? Podsumujmy: rząd nie ma polityki migracyjnej, więc prędzej czy później państwo polskie zostanie zaskoczony tym problemem. Rada Ministrów nie sformułowała celów polityki migracyjnej. Na poziomie wykonawczym, taktycznym ani strategicznym nie daje ona żadnych wskazówek administracji, nie wyznacza trendu dla polityki samorządów. Wiemy tylko, że się „bardzo boimy”; dobrze zdefiniowano zagrożenia, ale tymczasem te strachy się nie sprawdzają. Wniosek jest prosty: bez wkroczenia do akcji tego, co oczywiście trudno zdefiniować, ale co nazywamy ogólnie – wolą polityczną – proces powstawania polskiej polityki migracyjnej będzie ciągle buksował. Bez wizji i politycznego przywództwa ta sprawa jest nie do załatwienia. Będziemy zapewne koncentrować się na zagrożeniach, w kolejnych dokumentach będą zapewne rozwinięte problemy kontroli, ostrzegania – i to dobrze w tym sensie, że bezpieczeństwo prowadzenia polityki migracyjnej faktycznie gra kluczową

rolę. Problem jest wtedy, gdy do tych kwestii się ograniczamy. A trzeba by znacznie więcej mówić o tym, czego, jak rozumiem, dotyczy ta sesja. Czyli o realnych możliwościach korzyści z migracji, o tym, że zjawisko to nie niesie jedynie nieszczęść. Proponując program polityczny dotyczący migracji, trzeba to uwzględnić. Jestem tego pewien – to dobrze, że przyjeżdżają Ukraińcy na uczelnie na wschodniej ścianie Polski. Już nie mówię o Rzeszowie, już nie mówię o Przemyślu. Kilka dni temu byłem w Chełmie na Lubelszczyźnie, gdzie mamy podobną sytuację, i tak, jeśli wziąć wschód kraju: szkoła po szkole, miasto po mieście. Można na to spojrzeć choćby w kontekście tego, jak wygląda polska nauka i polska humanistyka, w kontekście dramatycznego spadku nakładów na naukę. W kontekście chociażby kryzysu nakładów na humanistykę i nauki społeczne. Dzięki Ukraińcom i Białorusinom, którzy przyjechali do Polski na studia, utrzymujemy liczne etaty naukowców, ludzi, którzy dzięki temu, że zachowują miejsca pracy na uczelniach, pozostaną w nauce polskiej. Pomijam oczywistą kwestię, jak wiele pozytywnego kapitału w relacjach polsko-ukraińskich czy polsko-białoruskich na przyszłość rodzi się ze wspólnego studiowania w Polsce.

Formułując program polityczny w zakresie migracji, trzeba się zastanowić nad tym, co można realnie zrobić w warunkach społecznych, jakie mamy (niezrozumienie problemu korzyści z migracji do Polski), przy strachliwym nastawieniu aparatu urzędniczego i braku zainteresowania polityków. Myślę, że można zrobić trzy oczywiste kroki w kierunku poprawienia bilansu demograficznego Polski za pomocą polityki migracyjnej.

Po pierwsze, trzeba wrócić do koncepcji zapraszania Polaków ze Wschodu, w bardzo szerokim sensie. (Pozwolę sobie na dykteryjkę: kiedy konsulowie rozmawiają ze mną, a mają do mnie pewne zaufanie, bo pracowaliśmy kiedyś razem i zajmuję się od lat problemami, z którymi oni mają do czynienia w pracy zawodowej, to oni mówią mniej więcej tak: *no my tak uważamy, żeby nie dawać tak łatwo tej Karty Polaka*. Ja na to żartuję, że może powinno być jednak tak, że jeden z nich powinien stać w konsulacie na korytarzu i uczyć chętnych do Karty Polaka przeżegnać się po polsku, drugi już w gabinecie powinien pytać chętnych, czy umieją się modlić po polsku, i jeśli znają od babci chociażby „w imię Ojca i Syna”, to dawać im Kartę Polaka za samą chęć).

Mówiąc na poważnie, mamy oczywiście kilka problemów i poważnych niedoróbek związanych z zapraszaniem osób polskiego pochodzenia do Polski. Repatriacja według modelu z 2000 roku *de facto* nie wyszła. Nie są

wypełniane te kwoty, które przy odpowiednim wsparciu przyjmujących polskie rodziny samorządów mogłyby być wypełniane. Ze zdumieniem czytamy dane finansowe, z których wynika, że samorządy nawet nie używają tych środków, które mogłyby dostać na osadzenie w Polsce rodzin, chcących tu przyjechać i po kilku pokoleniach żyć na terenie państwa polskiego. Na marginesie trzeba dodać, że przykłady niechęci do imigrantów są w Polsce obserwowane także w odniesieniu do Polaków ze Wschodu. Trzeba podkreślić fakt, że ustawa repatriacyjna dotyczy osób polskiego pochodzenia z Syberii, Rosji, ale nie z dawnych ziem wschodnich Rzeczypospolitej. Wtedy gdy przyjmowano ustawę, obowiązywała doktryna, że nie dokończamy, jak to się wtedy brutalnie mówiło w kuluarach, dzieła Stalina. Czyli wtedy obowiązywała niepisana doktryna, że państwo polskie nie może sobie pozwolić na stymulowanie repolonizacji dawnych Kresów. Mam wrażenie, że dzisiaj ta doktryna nie jest utrzymywana. Nie ma chyba żadnego dużego środowiska politycznego, które by tak podchodziło do kwestii powrotu Polaków. Oznacza to, że problem jakiejś systemowej repatriacji można by zastosować także w odniesieniu do Polaków z Ukrainy czy Białorusi, oczywiście jeżeli by tego chcieli. A na pewno nowa ustawa repatriacyjna, o co zabiega m.in. Jakub Płażyński, powinna uprościć zasady repatriacji z Azji Środkowej i z Rosji. Konieczna jest zatem nowa ustawa repatriacyjna, ponieważ stara w oczywisty sposób nie działa.

Druga sprawa to Karta Polaka. Ona także, moim zdaniem, nie dała wystarczających efektów, chodzi o poprawienie kilku istotnych szczegółów związanych z pobytem w Polsce, pracą, studiowaniem. Zostawiam to ekspertom. Tak zmierzamy do podsumowania pierwszego oczywistego punktu polskiej doktryny migracyjnej, czyli szerszego otwarcia drzwi dla Polaków ze Wschodu. Powiedzmy sobie szczerze – efektywność tej polityki nawet przy dużej mobilizacji, jak pokazują dotychczasowe doświadczenia, nie będzie zaskakująco wielka. Także w tym wypadku konieczna byłaby większa akcja informacyjna skierowana do obywateli Polski, wyjaśniająca i moralny, i praktyczny sens zaproszenia do Polski większej liczby Polaków ze Wschodu. Także oni bowiem, gdy już wjeżdżają na teren strefy Schengen, nie zawsze marzą, by pozostać w Polsce, a chcą wyjechać do bogatszych krajów Unii.

Druga grupa potencjalnie pożądaných na polskim rynku pracy przybyszów to są narody bliskie nam kulturowo. Jestem przekonany, że taki powinien być pewien porządek miłości „zapraszania” do nas imigrantów, kiedy

zdecydujemy się już prowadzić aktywną politykę migracyjną. Pozwalam sobie zapożyczyć kategorię porządku miłości z doktryny katolickiej, jednak nie chodzi tu o emocje, ale o potencjalnie łatwiejszy proces dostosowania do nowych warunków życia i pracy. Szczególnie że w tym względzie mamy pewne doświadczenia, bo taka migracja do Polski właściwie trwa od kilku lat. Skoro zatem możemy już obserwować tę cichą migrację, to jest dla mnie oczywiste, że do tego procesu powinny zostać włączone z jednej strony publiczne mechanizmy stymulujące, właśnie poprzez szkoły, stypendia itd. Ale powinna być ona wsparta programami adaptacyjnymi i obserwacją przyjezdnych pod kątem bezpieczeństwa. Pomimo że wedle powszechnej opinii nasi sąsiedzi zza wschodniej miedzy łatwo się akomodują, to – jak pokazują badania z polskich uczelni – gdy np. pojawia się duża liczba Ukraińców, powstają zjawiska ich samoizolacji czy też odrzucenia przez otoczenie. Pomimo że proces ten jest „cichy”, nie powinien być niewidoczny dla państwowych służb.

Trzeci punkt podstawowego planu polityki migracyjnej, który nie powinien budzić kontrowersji, to pozyskiwanie dla polskiej gospodarki specjalistów i uzupełnianie rynku pracy. Przy całym szacunku dla naszych zaprzyjaźnionych krajów, jeżeli Polska ma coś dzisiaj do zaoferowania, a są np. takie programy, jak program stypendialny im. Banacha, który przyjmuje ok. 50 osób rocznie, to pracę w ośrodkach akademickich na ważnych, pracujących na rzecz innowacji pozycjach naukowych – i oferta ta powinna zostać złożona. Żeby polska gospodarka się rozwijała, należy zapraszać ekspertów, młodzież uzdolnioną w dziedzinach, których potrzebujemy, dlatego wyspecjalizowane programy stypendialne powinny być zmultiplikowane. Należy także uzupełniać luki na rynku pracy. Pytam ostatnio szefową jednego ze związków polskich pielęgniarek o sytuację w ich zawodzie. Czy wiecie państwo, że wedle danych, którymi dysponujemy, za kilka lat w Polsce nie będzie pielęgniarek albo prawie wszystkie będą w wieku naszych babć? Ktoś powie, że w to miejsce przyjadą panie z Ukrainy i wypełnią lukę. To nie takie proste: w ubiegłym roku przyjechały dwie. To tylko jeden z przykładów. Podobne problemy będą w innych segmentach rynku pracy.

Czy zatem w skrajnie niesprzyjających dla debaty o imigracji warunkach można stworzyć polityczny plan minimum dla migracji? Można uznać, że składają się nań te trzy punkty: Polacy ze wschodu, narody bliskie kulturowo, specjaliści i uzupełnienie rynku pracy. W oczywisty sposób odnosi się to w szczególności do Ukraińców, Białorusinów, Gruzinów, Mołdawian.

Bo ze statystyki wynika, że Rosjanie nie chcą uzupełniać luk na polskim rynku pracy. Przyjeżdżają do nas co najwyżej jako wysoko wykwalifikowani specjaliści w szczególnych sytuacjach. Z punktu widzenia jednak tej grupy: na poszukiwania specjalistów dla gospodarki trzeba patrzeć znacznie szerzej, także w kierunku Bliskiego Wschodu i Afryki.

Jakie stoją przed Polską zadania w zakresie tworzenia polityki migracyjnej? Po pierwsze, poważnie traktować obawy społeczne przed imigracją, można je zrozumieć na gruncie polskiego doświadczenia. Trzeba na nie odpowiedzieć, poważnie posługując się danymi i faktami. W wyniku debaty publicznej trzeba otworzyć Polskę przede wszystkim na te grupy imigrantów, które budzą relatywnie mało kontrowersji. Imigracja powinna być przedstawiana jako część odpowiedzi na kryzys demograficzny na równi z polityką rodzinną. Trzeba kwestie imigracji przedstawiać opinii publicznej nie jako konieczność, ale też jako część polskiego planu politycznego, wynikającego z naszego zapotrzebowania i interesów. Ale na początek trzeba je zdefiniować.

KSZTAŁCENIE OBCOKRAJOWCÓW SZANSĄ DLA POLSKIEJ GOSPODARKI ORAZ SZCZEGÓLNI EFEKTYWNY SPOSÓB KOMPENSACJI SKUTKÓW NIŻU DEMOGRAFICZNEGO

Wprowadzenie

Polska znajduje się w bardzo specyficznym okresie. Pogłębia się niź demograficzny, pogarszają się relacje między tymi, którzy pracują, a tymi, których trzeba utrzymać. Dodatkowo gospodarka wyczerpała już proste rezerwy rozwojowe. Szansą na jej dalszy rozwój są innowacje. Jak wiemy, pod tym względem w UE sytuujemy się na szarym końcu. Wreszcie, Polska ma ograniczone kontakty ze światem, paradoksalnie w dużej mierze dotyczy to również uczelni wyższych. To nagromadzenie problemów stanowi szansę, którą można zamienić w sukces.

Niź demograficzny stwarza szczególną okazję do umiędzynarodowienia polskiego szkolnictwa wyższego ze względu na potrzebę kompensacji zmniejszającej się liczby rodzimych studentów. Rozsądne i racjonalne wykorzystanie tej szansy może pozwolić na uruchomienie znanego z historii procesu „drenażu mózgów” – tym razem w naszym kierunku. Od dziesiątków lat w udany sposób taką politykę realizują Stany Zjednoczone.

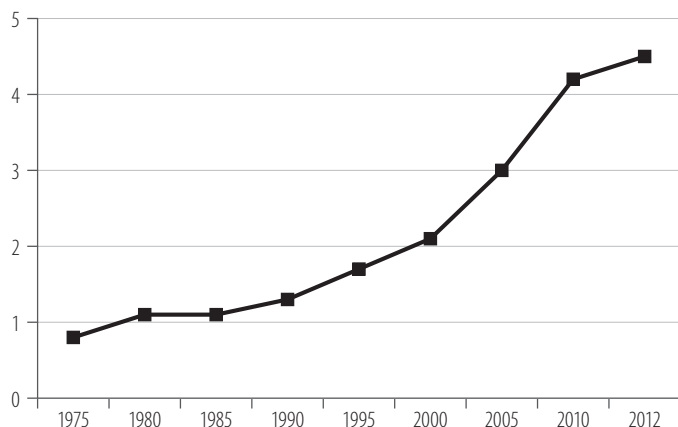
Mając na uwadze powyższe, należy zachęcać ludzi z potencjałem intelektualnym do kształcenia się w Polsce. Co więcej, takie podejście to również sposób na kształcenie przyszłych ambasadorów Polski, pracowników czy wręcz partnerów biznesowych dla polskich firm, które powinny być w coraz szerszym zakresie obecne na zagranicznych rynkach.

1. Kształcenie obcokrajowców w świecie

Według danych zawartych w raporcie *International Migration Outlook 2014* międzynarodowa mobilność studentów stale wzrasta. Analizując liczbę osób,

która rozpoczęła studia poza krajem swojego pochodzenia, należy stwierdzić, iż od 2000 do 2012 roku liczebność ta się podwoiła, osiągając poziom 4,5 mln osób¹. Niemniej jednak, liczba ta stanowi jedynie 2,5% w stosunku do ogółu studentów na świecie – 177 mln (2012 rok).

Wykres 1. Wzrost liczby studentów zagranicznych na świecie w okresie 1975–2012 (w mln)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Education at a Glance 2014*

Z powyższych danych jednoznacznie wynika, iż migracja edukacyjna zyskuje coraz większe znaczenie. W tym miejscu należy podkreślić, iż jej pozytywny wymiar dostrzegło wiele krajów, wprowadzając rozwiązania zachęcające cudzoziemców do podjęcia u nich studiów. Kształcenie obcokrajowców wpływa nie tylko na podniesienie jakości studiów wynikające z wdrożenia międzynarodowych standardów i współpracy z zagranicznymi placówkami naukowo-dydaktycznymi, ale to także istotny aspekt społeczno-gospodarczy. W krajach monokulturowych, do których należy Polska, kształcenie zagranicznych studentów sprzyja budowaniu stosunków na styku różnych kultur, budowaniu społeczeństwa otwartego. Wszelkie badania pokazują, że zróżnicowanie kulturowe wpływa na wzrost innowacyjności, która obecnie stanowi największy atut w budowaniu przewagi konkurencyjnej pomiędzy poszczególnymi krajami. Ponadto, zagraniczni absolwenci mogą wykształcić się na „ambasadorów”, pomagając budować relacje gospodarcze z krajami,

1. Education at a Glance 2014: OECD Indicators, OECD Publishing.

w których się osiedlą. Nie sposób pominąć doraźnych korzyści dla gospodarki, wynikających z wpływów finansowych. Szacuje się, że w skali globalnej jest to kwota rzędu 90 mld dolarów amerykańskich rocznie.

a) Kierunki migracji edukacyjnej

Tabela 1. Studenci cudzoziemcy w wybranych krajach w poszczególnych latach

Kraj	Liczba studentów obcokrajowców w (2013)	Ogólna liczba studentów w danym kraju (w 2012)	Procent studentów obcokrajowców w danym kraju do ogólnej liczny studentów obcokrajowców	Procent studentów obcokrajowców w danym kraju do ogólnej liczny studentów w danym kraju	Liczba mieszkańców kraju 2013	Procent studentów obcokrajowców w danym kraju do liczby mieszkańców
USA	886 052	20 994 100	19,69%	4,22%	316 500 000	0,27%
Wielka Brytania	481 050	2 495 800	10,69%	19,27%	64 100 000	0,75%
Australia	247 092	1 257 722*	5,49%	19,65%	23 130 000	1,06%
Francja	295 082	2 296 300	5,50%	12,85%	66 030 000	0,44%
Niemcy	282 201	2 939 500	4,62%	9,60%	80 620 000	0,35%
Polska	35 983	1 549 877	0,79%	2,32%	38 053 000	0,09%
Czechy	39 455	440 200	0,88%	8,96%	10 520 000	0,38%

* Departamentu Edukacji i Szkoleń Rządu Australii

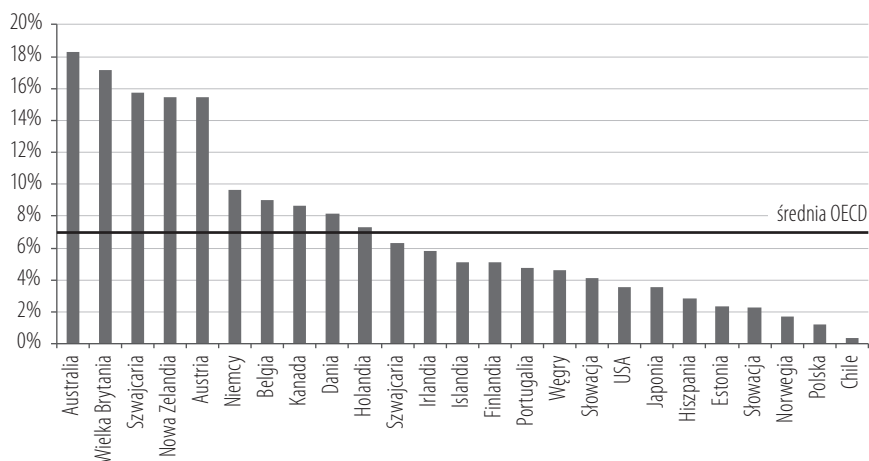
Źródło: *Atlas of Student Mobility*, IIE 2013, UNESCO, Eurostat, Bank Światowy

Należy stwierdzić, iż w roku 2012 najwięcej studentów cudzoziemców zdecydowało się na kontynuowanie edukacji w Stanach Zjednoczonych (19%), Wielkiej Brytanii (11%), Chinach (8%), Francji (7%), Niemczech (6%), Australii (6%). W tych sześciu krajach kształciła się co druga osoba studiująca poza

krajem swojego pochodzenia. Warto podkreślić, iż na tym rynku umacnia się pozycja Chin. Jest to efekt m.in. działań mających na celu uatrakcyjnienie ofert chińskich uczelni dla studentów z zagranicy. Należy również zwrócić uwagę na pojawienie się na międzynarodowym rynku edukacyjnym nowych „graczy”. Znaczna liczba studentów kontynuowała edukację w Rosji (4%), Austrii (2%), Włoszech (2%), Nowej Zelandii (2%) czy Hiszpanii (2%). W tym miejscu należy nadmienić, że Europa kształci 46% cudzoziemców z całego świata z puli 4,5 mln. W ciągu ostatnich 7 lat liczba ta wzrosła o 50%².

Ranking ten zmieni się jednak, jeśli pod uwagę zostanie wzięty stosunek liczby studentów zagranicznych do ogółu studentów.

Wykres 2. Kraje o największym współczynniku umiędzynarodowienia studiów



Źródło: Education at a Glance 2014

Co ma decydujące znaczenie w wyborze miejsca docelowego studiowania za granicą? Według Międzynarodowej Organizacja do spraw Migracji³ brane są pod uwagę następujące czynniki (w kolejności wg rangi):

- polityka migracyjna kraju docelowego,
- możliwość zatrudnienia w kraju docelowym,
- uznawalność wykształcenia,

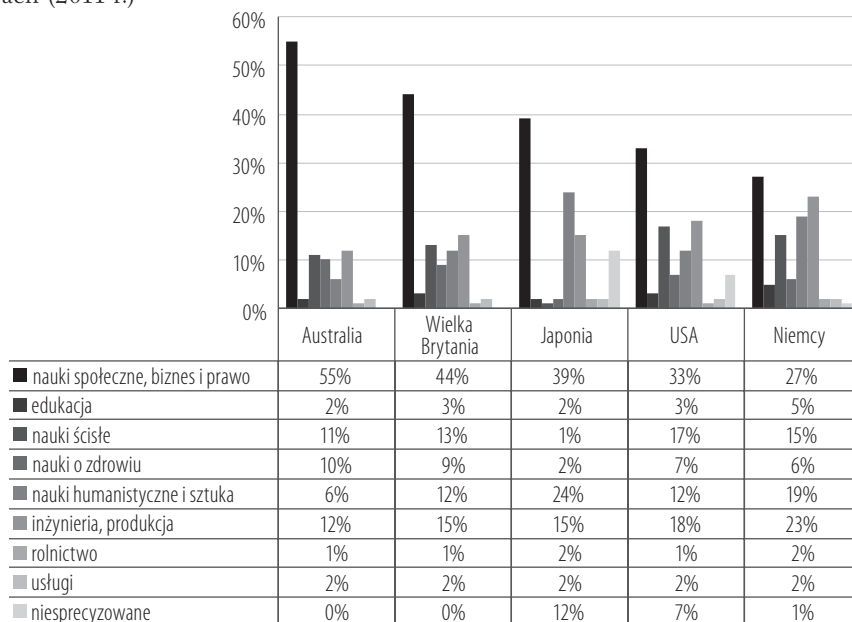
2. Ibidem.

3. P. Hut, E. Jaroszewska, *Studenci zagraniczni w Polsce na tle migracji edukacyjnych na świecie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

- koszt studiów,
- koszty utrzymania,
- opinia o studiach,
- dostępność uczelni (egzamin, numerus clausus),
- sieć wsparcia (łańcuch migracyjny),
- atrakcyjność kraju (oryginalność, natura, kultura, styl i poziom życia),
- infrastruktura dla studentów.

Należy także wziąć pod uwagę aspekt najczęściej wybieranych przez studentów zagranicznych kierunków studiów. Powołując się na przywołane powyżej badania, jedna trzecia ogółu zagranicznych studentów decyduje się na kontynuowanie edukacji na kierunkach związanych z naukami społecznymi, jedna czwarta wybiera natomiast nauki ścisłe. Studia humanistyczne lub medyczne wybiera około 16% studentów, 10% decyduje się natomiast na rolnictwo, usługi lub pedagogikę. Niemniej jednak, w poszczególnych krajach docelowych zauważalne są odmienne tendencje, które zaprezentowane zostały na poniższym wykresie.

Wykres 3. Studenci zagraniczni w podziale na dziedziny w poszczególnych krajach (2011 r.)

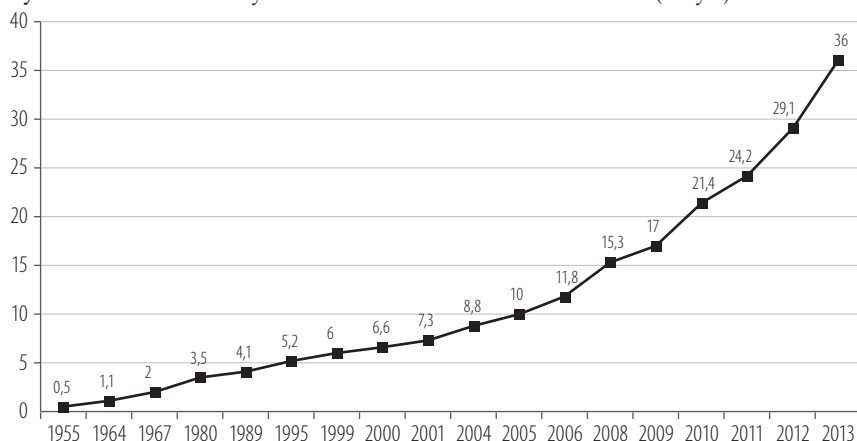


Źródło: Education at a Glance 2014: OECD Indicators

2. Studenci zagraniczni w Polsce

W ostatnich latach liczba studentów cudzoziemców kształcących się w Polsce dynamicznie wzrosła i w roku 2013 wyniosła prawie 36 tys., analogicznie w latach 1990/1991 liczebność ta wynosiła 4,3 tys. Jednak w dalszym ciągu jest to tylko nieco ponad 2% wszystkich studentów studiujących w Polsce (1,5 mln studentów ogółem). O ile w świecie poza krajem swojego pochodzenia kształcą się ponad 4,5 mln osób, to udział Polski w tym procesie wynosi jedynie 0,8%⁴. Należy podkreślić, iż w Niemczech kształcą się prawie 8 razy więcej obcokrajowców niż w Polsce, w Wielkiej Brytanii prawie 14 razy więcej. Jaka jest tego przyczyna? Prestiż uczelni i wyższy poziom życia w danym kraju to atuty, które przyciągają, ale to nie tłumaczy tak dużej różnicy i łatwo wskazać jej przyczyny. Z jednej strony tylko część polskich uczelni posiada jakąkolwiek ofertę anglojęzyczną. Z drugiej strony, nadal nie jest rozwiązany elementarny problem wiz studentekich. W dalszym ciągu konsul jest jedynym decydującym, czy młody człowiek dostanie wizę na kształcenie się w Polsce. Ponadto, nie została wdrożona klarowna, przemyślana polityka migracyjna. Spośród krajów, które rozpoczęły transformację ustrojową w podobnym czasie jak my, warto zwrócić uwagę na Czechy. Rozwiązania przez nich stosowane w zakresie polityki migracyjnej studentów można by próbować wdrożyć również u nas.

Wykres 4. Wzrost liczby studentów cudzoziemców w Polsce (w tys.)



Źródło: GUS, *Szkoły Wyższe i ich finanse*, Warszawa 2014

4. GUS, *Szkoły Wyższe i ich finanse*, Warszawa 2014.

a) Kraj pochodzenia studentów obcokrajowców

Spośród wszystkich obcokrajowców studiujących w Polsce w 2013 roku dominowali Europejczycy (ponad 81%). Studenci z Azji stanowili 13%, z Ameryki Północnej – 3,7%, z Afryki – 1,6%. Liczba kształcących się na polskich uczelniach cudzoziemców pochodzących z Ameryki Południowej czy Australii wynosiła mniej niż 1%⁵. Należy zwrócić uwagę, iż w ciągu kilkunastu lat coraz bardziej zauważalna staje się dominacja obywateli państw europejskich. W 1998 roku Europejczycy stanowili 65% cudzoziemców kształcących się w Polsce, Azjaci – 19%, Afrykańczycy – 9%, natomiast obywatele Ameryki Północnej – 6%.

Tabela 2. Kraje, z których pochodzi najwięcej studentów obcokrajowców

Wyszczególnienie	2013		2009		Procentowy spadek/wzrost liczby studentów ogółem w 2013 r. (rok bazowy 2009 = 100%)
	Studenci cudzoziemcy				
	ogółem	udział procentowy studentów zagranicznych w Polsce	ogółem	udział procentowy studentów zagranicznych w Polsce	
Ogółem – cudzoziemcy	35 983	100%	17 000	100%	111,66%
1. Ukraina	15 123	42,03%	3499	20,58%	332,21%
2. Białoruś	3 743	10,40%	2329	13,70%	60,71%
3. Norwegia	1 580	4,39%	1 311	7,71%	20,52%
4. Hiszpania	1 361	3,78%	152	0,89%	795,39%
5. Szwecja	1 251	3,48%	940	5,53%	33,09%
6. Litwa	965	2,68%	663	3,90%	45,55%
7. Turcja	882	2,45%	150	0,88%	488,00%

5. Ibidem.

Wyszczególnienie	2013		2009		Procentowy spadek/wzrost liczby studentów ogółem w 2013 r. (rok bazowy 2009 = 100%)
	Studenci cudzoziemcy				
	ogółem	udział procentowy studentów zagranicznych w Polsce	ogółem	udział procentowy studentów zagranicznych w Polsce	
8. Stany Zjednoczone Ameryki	814	2,26%	972	5,72%	-16,26%
9. Rosja	810	2,25%	464	2,73%	74,57%
10. Niemcy	743	2,06%	585	3,44%	27,01%
11. Arabia Saudyjska	688	1,91%	143	0,84%	381,12%
12. Chiny	670	1,86%	392	2,31%	70,92%
13. Republika Czeska	626	1,74%	326	1,92%	92,02%
14. Kazachstan	527	1,46%	375	2,21%	40,53%
15. Kanada	463	1,29%	456	2,68%	1,54%
16. Francja	413	1,15%	114	0,67%	262,28%
17. Tajwan	413	1,15%	b.d.	–	–
18. Inne	4 911	13,65%	4 129	24,29%	18,94%

Źródło: GUS, *Szkoły Wyższe i ich finanse*, Warszawa 2014, GUS, *Szkoły Wyższe i ich finanse*, Warszawa 2010

Z powyższych danych wynika, że najliczniejszą grupę wśród studentów zagranicznych stanowią obywatele Ukrainy (42%) oraz Białorusi (ponad 10%). Ogółem studenci z Europy Środkowo-Wschodniej stanowią prawie 60% wszystkich cudzoziemców studiujących w Polsce. Ponadto należy zauważyć, iż w ciągu ostatnich pięciu lat odnotowany został znaczący wzrost liczby studentów pochodzących z Hiszpanii, Portugalii, Turcji, Arabii Saudyjskiej, a także Francji. W wyniku tego trendu w ogólnej liczbie obcokrajowców studiujących w Polsce zmniejszył się udział cudzoziemców polskiego pochodzenia.

W latach 2013/2014 stanowili oni 15,6% ogółu populacji cudzoziemców studiujących w Polsce, podczas gdy w latach 2000/2001 współczynnik ten wynosił 55%.

Tabela 3. Cudzoziemcy polskiego pochodzenia studiujący w Polsce

	1995/1996	2000/2001	2005/2006	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
ogółem	2 454	3 618	3 723	4 117	4 667	5 155	5 610
procent ogólnej liczby studentów cudzoziemców	47,2%	55,1%	36,9%	19,2%	19,2%	17,7%	15,6%

Źródło: GUS, *Szkoły Wyższe i ich finanse*, Warszawa 2014

b) Umiejdzynarodowienie polskich uczelni

Jak już wcześniej zauważono, w ostatnich latach liczba studentów cudzoziemców studiujących w Polsce dynamicznie wzrosła i w roku 2013 wyniosła prawie 36 tys. Wzrost zainteresowania ofertą edukacyjną polskich uczelni wyższych wśród studentów kształcących się poza krajem swojego pochodzenia wpłynął na ich internacjonalizację. W ciągu ostatnich 10 lat odnotowano ponad pięciokrotny wzrost wskaźnika umiejdzynarodowienia polskiego szkolnictwa wyższego. Niewątpliwie jest to również efektem niżu demograficznego, który zmotywował wiele uczelni do rekrutacji obcokrajowców.

Tabela 4. Wskaźnik umiejdzynarodowienia polskich uczelni

	2004/2005	2007/2008	2010/2011	2013/2014
liczba studentów ogółem	1 930 917	1 937 404	1 841 251	1 548 748
liczba obcokrajowców	8 829	13 695	21 474	35 983
współczynnik umiejdzynarodowienia	0,46	0,71%	1,17%	2,32%

Źródło: GUS, *Szkoły wyższe 2013 dane podstawowe*, Warszawa 2014

Najczęściej wybieranymi przez obcokrajowców polskimi uczelniami w latach 2013/2014 były uniwersytety – ponad 8 tys. osób, na uniwersytetach medycznych kształciło się blisko 5,4 tys. W wyższych szkołach technicznych studiowało ponad 3,2 tys. cudzoziemców, natomiast w wyższych ekonomicznych ponad 1 tys. osób.

Tabela 5. Współczynnik umiędzynarodowienia według typu uczelni

Typ uczelni	Studenci obcokrajowcy	Studenci ogółem	Wskaźnik umiędzynarodowienia
1. uczelnie publiczne	22 274	1 151 315	1,93%
2. uniwersytety	8 396	441 114	1,90%
3. medyczne	5 374	59 665	9,01%
4. techniczne	3 259	316 914	1,03%
5. ekonomiczne	1 897	67 177	2,82%
6. rolnicze	760	74 636	1,02%
7. artystyczne	669	16 072	4,16%
8. morskie	280	10 064	2,78%
9. AWF	204	25 335	0,81%
10. resortowe	47	29 409	0,16%
11. PWSZ	1 388	110 929	1,25%
12. uczelnie niepubliczne	13 709	398 562	3,44%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Szkoły wyższe 2013 dane podstawowe*, Warszawa 2014

Najwyższy współczynnik umiędzynarodowienia odnotowany został na uczelniach medycznych – 9%. Drugie miejsce zajmują uczelnie artystyczne – 4,1%. Niski wskaźnik osiągnęły uniwersytety (1,9%) oraz uczelnie techniczne (1,03%). W przypadku uczelni niepublicznych wskaźnik umiędzynarodowienia (3,44%) jest prawie dwukrotnie wyższy niż na uczelniach publicznych. Warto zwrócić uwagę, iż w ciągu 10 lat nastąpił znaczący wzrost liczby studentów zagranicznych, którzy studiują na niepublicznych uczelniach wyższych. W roku 2013 na uczelniach tego sektora edukowało się 38% wszystkich

cudzoziemców kształcących się w Polsce (w 2002 roku około 10%). Wzrost liczby studentów cudzoziemców w niepublicznych szkołach wyższych to m.in. efekt poszerzenia oferty tych podmiotów o obcojęzyczne ścieżki kształcenia oraz podjęcie działań rekrutacyjnych poza granicami kraju.

W roku akademickim 2013/2014 w Polsce funkcjonowało 438 szkół wyższych. Analizując uczelnie pod względem liczebności studentów z zagranicy, warto podkreślić, iż na 15 uczelniach studiowało 43% wszystkich obcokrajowców. Połowa spośród tych uczelni reprezentowała sektor niepubliczny.

Tabela 6. Uczelnie, na których studiuje najwięcej studentów zagranicznych

Nazwa uczelni	Liczba studentów zagranicznych
1. Uniwersytet Warszawski	1 690
2. Uniwersytet Jagielloński	1 556
3. Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie	1 535
4. Krakowska Akademia im. A. Frycza Modrzewskiego	1 290
5. Akademia Finansów i Biznesu Vistula w Warszawie	1 132
6. Uniwersytet Medyczny w Lublinie	1 067
7. Politechnika Warszawska	921
8. Uniwersytet Medyczny im. K. Marcinkowskiego w Poznaniu	910
9. Uczelnia Łazarskiego w Warszawie	829
10. Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie	784
11. Uniwersytet Wrocławski	780
12. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie	768
13. Gdański Uniwersytet Medyczny	735
14. Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie	695
15. Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu	659
suma	15 351

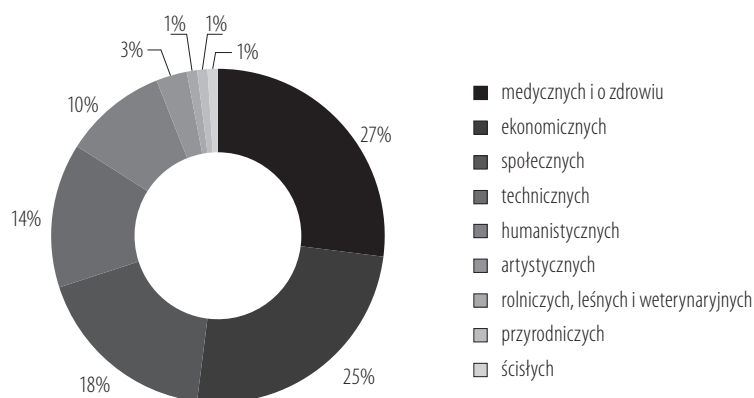
Źródło: Szkoły wyższe 2013 dane podstawowe, Warszawa 2014

Warto również zauważyć, iż studenci zagraniczni najczęściej wybierają duże ośrodki akademickie. Najwięcej studentów cudzoziemców studiuje w Warszawie (10,8 tys.), Krakowie (4,3 tys.), w Lublinie (3,1 tys.) oraz Wrocławiu (2,9 tys.)⁶.

c) Kierunki najczęściej wybierane przez obcokrajowców

W pierwszej części artykułu wskazane zostały najbardziej popularne kierunki studiów wybierane przez studentów cudzoziemców. Niemniej jednak w poszczególnych krajach docelowych występują odmienne tendencje. W przypadku Polski od lat do grupy kierunków cieszących się największym zainteresowaniem wśród cudzoziemców należą kierunki medyczne, ekonomiczne, społeczne i techniczne.

Wykres 5. Grupy kierunków, na których studiują studenci zagraniczni w Polsce



Źródło: *Study in Poland, Studenci zagraniczni w Polsce 2014*

Poddając analizie liczbę studentów cudzoziemców, należy zauważyć, iż w roku akademickim 2013/2014 około 84% obcokrajowców studiowało w trybie stacjonarnym⁷. Najbardziej popularny okazał się kierunek lekarski, na którym studia podjęło 15% wszystkich zagranicznych studentów, wśród nich najliczniejszą grupę stanowili obywatele Norwegii (24%), Szwecji (17%), USA (11%), Arabii Saudyjskiej (8,6%) oraz Kanady (6,6%)⁸.

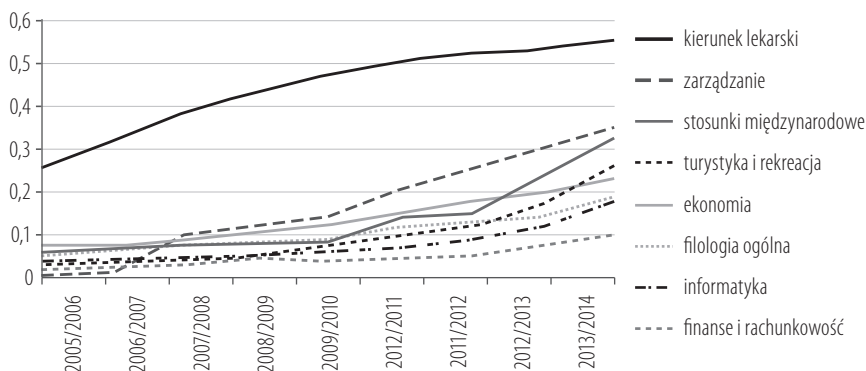
6. Ibidem.

7. *Szkoły wyższe 2013, dane podstawowe*, Warszawa 2014.

8. *Study in Poland, Studenci zagraniczni w Polsce 2014*.

Kolejne miejsca w zestawieniu kierunków najczęściej wybieranych przez obcokrajowców przynależą: zarządzaniu, stosunkom międzynarodowym, turystyce i rekreacji oraz ekonomii. Poniższy wykres prezentuje przyrost liczby studentów zagranicznych w odniesieniu do najbardziej popularnych kierunków, przypadający na lata 2005–2014⁹.

Wykres 6. Przyrost liczby studentów zagranicznych w odniesieniu do najpopularniejszych kierunków w latach 2005–2014



Źródło: Study in Poland, Studenci zagraniczni w Polsce 2014

d) Kształcenie studentów cudzoziemców na przykładzie Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie

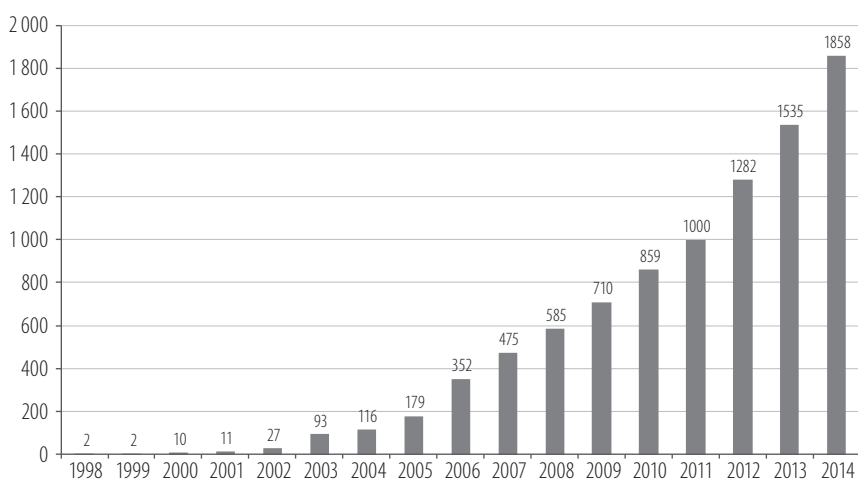
Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie (WSliZ) zajmuje trzecie miejsce spośród wszystkich polskich uczelni i pierwsze w grupie uczelni niepublicznych pod względem liczby studiujących obcokrajowców. Uczelnia prowadzi rekrutację studentów zagranicznych od roku 2000. Od kilku lat dynamicznie rośnie ich liczba i w roku akademickim 2014/2015 w WSliZ kształciło się ponad 1 800 studentów obcokrajowców z 21 krajów świata. Warto podkreślić, iż studenci cudzoziemcy stanowią ponad 25% społeczności akademickiej uczelni i 5% wszystkich obcokrajowców studiujących w Polsce.

Skala kształcenia obcokrajowców jest efektem długofalowej strategii umiędzynarodowienia uczelni. Warto bowiem podkreślić, iż w roku 2004

9. Ibidem.

uruchomiony został pierwszy obcojęzyczny kierunek kształcenia. Obecnie WSIiZ w swojej ofercie edukacyjnej posiada 8 kierunków/specjalności w całości realizowanych w języku angielskim. Ponadto, w czasie studiów studenci mają możliwość zdobycia wielu międzynarodowych certyfikatów: językowych, informatycznych oraz biznesowych. Uczelnia podpisała ponad 200 umów o współpracę z placówkami naukowo-dydaktycznymi działającymi poza granicami Polski.

Wykres 7. Wzrost liczby studentów zagranicznych w Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie



Źródło: Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Należy podkreślić, że proces kształcenia studentów cudzoziemców wymaga od uczelni wdrożenia rozwiązań mających na celu pomoc w procesie adaptacji w nowym środowisku, a w przypadku studentów ze Wschodu – wsparcia finansowego.

W Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie funkcjonują następujące formy wsparcia studentów zagranicznych:

- **Uczelniany system adaptacji studentów zagranicznych**

Kompleksową pomoc w procesie aklimatyzacji w polskim środowisku studenci z zagranicy mogą uzyskać w działających w WSIiZ: Centrum Studiów Międzynarodowych oraz Instytucie Badań nad Cywilizacjami. Ponadto, z uwagi na duży udział w grupie studentów zagranicznych obywateli Ukrainy

w roku akademickim 2012/2013 został powołany Pełnomocnik Prorektora ds. Nauczania ds. adaptacji studentów ze Wschodu. Ważnym elementem procesu adaptacyjnego studentów obcokrajowców w środowisku akademickim WSIiZ jest również System Opieki Studenckiej, w ramach którego funkcjonuje: *Buddy program* polegający na indywidualnej opiece nowo przyjętych studentów zagranicznych przez ich starszych kolegów. Dodatkowo wdrożony został System Samopomocy Studenckiej. Należy również podkreślić, iż „wybijający się” studenci z Ukrainy są z kolei objęci nadzorem Pełnomocnika Prorektora ds. Nauczania ds. Studentów Uzdolnionych. Przynosi to zresztą wymierne korzyści, bowiem studenci WSIiZ z Ukrainy są finalistami wielu ogólnopolskich i międzynarodowych konkursów. Dla systemu adaptacji studentów obcokrajowców ważny jest również fakt, iż WSIiZ zatrudnia kilkunastu zagranicznych wykładowców, co dodatkowo wzmacnia jakość komunikacji „międzykulturowej”.

- **Program nauki języka polskiego**

Dla obcokrajowców chcących podjąć studia w Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie organizowane są kursy języka polskiego i angielskiego. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, iż studenci z Ukrainy jeszcze przed rozpoczęciem roku akademickiego uczestniczą w bezpłatnym, kilkutygodniowym kursie języka polskiego. Ponadto na uczelni organizowane są różnego rodzaju imprezy o charakterze kulturalnym i integracyjnym, które umożliwiają studentom poznanie kultury i zwyczajów swoich zagranicznych kolegów. Mam tu na myśli m.in. organizowane cyklicznie Dni Kultury Polskiej, Dni Kultury krajów, z których pochodzą studenci obcokrajowcy, Dni Filmu Polskiego, Wieczory Poetyckie. Należy zwrócić uwagę, że WSIiZ, dzięki współpracy z firmą Telc GmbH, oferuje studentom z Ukrainy możliwość zdobycia prestiżowego certyfikatu językowego – Telc Polish.

- **Stypendia z Własnego Funduszu Stypendialnego**

Nowo przyjęci studenci z Ukrainy na studia I stopnia jeszcze przed rozpoczęciem nauki na uczelni mogą uzyskać zniżkę opłaty czesnego na pierwszy semestr w wysokości 50% lub 100% opłaty za studia. Jest to tzw. stypendium od początku studiów przyznawane z Własnego Funduszu Stypendialnego WSIiZ. Stypendium to przyznawane jest na podstawie wyników testów z wiedzy ogólnej, który uczelnia organizuje corocznie. Dodatkowo studenci, którzy ukończyli przynajmniej jeden semestr studiów, mogą korzystać ze stypendium naukowego. Ukraińcy, którzy po zaliczeniu semestru osiągają

wysoką średnią za wyniki w nauce oraz są aktywni w pozadydaktycznym życiu uczelnianym – uczestniczą w kołach naukowych, w organizacjach studenckich itp. – otrzymują stypendia w pełni finansowane przez WSiIZ.

Tak skonstruowany, dodatkowy system pomocy materialnej dla studentów z Ukrainy, skutecznie zachęca młodzież do nauki oraz rozwijania swoich pasji, a także pomaga im zdobyć środki na pokrycie czesnego. Niestety, obecna sytuacja na Ukrainie pokazuje, iż te działania nie są już wystarczające i potrzebna jest dodatkowa pomoc, bowiem bardzo silne osłabienie waluty ukraińskiej w ciągu kilku miesięcy (od kwietnia 2014 roku do lipca 2015 roku kurs hrywny w stosunku do złotego spadł z 0,37 do 0,19 /stan na 3 lipca 2015/, a więc prawie o 50%) stworzyło barierę nie do pokonania dla większości już kształcących się w Polsce ukraińskich studentów i kolejnych roczników maturzystów¹⁰.

W związku z powyższym, w lutym 2015 roku przedstawiciele Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie przedstawili Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego założenia systemu stypendialnego dla studentów z Ukrainy, finansowanego z budżetu państwa. W myśl zaproponowanego rozwiązania system pomocy dla tych studentów powinien zostać oparty o dotychczasowe rozwiązania dotyczące pomocy materialnej dla studentów i doktorantów. Inaczej mówiąc, studenci z Ukrainy powinni zostać potraktowani na równi ze studentami z Polski. W związku z tym uczelnie kształcące studentów z tego kraju na analogicznych zasadach otrzymywałyby zwiększony fundusz stypendialny na te cele. W opinii autorów propozycji koszty podjęcia tychże działań stanowiłyby wyraźne wsparcie młodzieży ukraińskiej i byłyby stosunkowo niskie. Założono bowiem, że w roku 2012 w Polsce kształciło się 1,68 mln studentów, a na pomoc materialną uczelnie otrzymały 1,5 mld zł, co daje kwotę 893 zł na studenta. Włączenie do tego systemu studentów z Ukrainy oznacza dodatkowy wydatek z budżetu państwa w kwocie 12,5 mln zł ($893 \text{ zł} \times 14 \text{ tys. studentów} = 12,5 \text{ mln zł na rok}$)¹¹. Pod

10. Jeśli zważyć, że miesięczne wydatki na utrzymanie i czesne zazwyczaj przekraczają 1500 zł, to jeszcze w połowie ubiegłego roku, przy kursie hrywny 0,37 rodzice studentów z Ukrainy musieli ze swojego budżetu zabezpieczyć około 4 tys. hrywien, przy obecnym kursie, tj. 0,19 hrywny, jest to już prawie 7,8 tys. hrywien. W tym miejscu należy podkreślić, iż w 2014 r. średnie roczne wynagrodzenie na Ukrainie wyniosło około 3 475 hrywien (tj. około 800 zł).

11. Bazując na wysokości stypendiów, jakie otrzymują studenci rzeszowskich uczelni, oraz przyjmując, że dochody studentów z Ukrainy należą do tych niskich, można szacować, że przeciętne stypendium socjalne wyniesie ok. 500 zł, a 10% najlepszych studentów przyznane zostanie stypendium

uwagę można wziąć także dofinansowanie kosztów kształcenia. W roku 2013 średnia dotacja na studenta studiów stacjonarnych na uczelniach publicznych w Polsce wyniosła 8 346 zł. W związku z powyższym ewentualna dopłata pokrywająca koszty czesnego powinna dotyczyć wyłącznie studentów stacjonarnych i stanowić pewien procent wspomnianej kwoty. Pełne pokrycie kosztów czesnego będzie bardzo dużym obciążeniem dla budżetu państwa, ponieważ 8 346 zł x 14 tys. daje kwotę bliską 117 mln zł. Dlatego, zdaniem autorów propozycji, część środków na pokrycie czesnego mogłaby pochodzić z funduszy Unii Europejskiej.

Należy pamiętać, że studenci z Kartą Polaka obecnie traktowani są analogicznie jak studenci z Polski. Uprawnienia Karty Polaka posiada jednak zaledwie kilka procent studentów z Ukrainy.

3. Rekomendacje

Pomimo wzrostu liczby kształcących się cudzoziemców w Polsce studiuje procentowo mniej obcokrajowców niż chociażby na Węgrzech, Słowacji, Łotwie, Estonii, czy w Bułgarii. Obok Chorwacji Polska jest najmniej umiędzynarodowionym krajem Unii Europejskiej i jednym z najsłabiej umiędzynarodowionych w OECD. Należy podkreślić, iż z ekspertyzy Biura Analiz Sejmowych wynika, że światowy rynek studiów międzynarodowych jest wart około 90 mld dolarów, z czego do Polski w 2012 roku trafiło zaledwie 130 mln dolarów.

Gdzie zatem należy upatrywać głównych barier? W jakim obszarze powinny zostać podjęte działania, które wpłyną na wzrost internacjonalizacji polskiego szkolnictwa wyższego?

naukowe w przedziale od 330 do 660 zł na miesiąc. Jednocześnie każdy student z Ukrainy uzyskujący stypendium socjalne będzie miał prawo do otrzymywania dodatku mieszkaniowego w kwocie ok. 300 zł miesięcznie przez okres 10 miesięcy.

Przeciętny koszt utrzymania studenta z Ukrainy w Rzeszowie to 1 000 zł miesięcznie, z czego 450 zł to opłata za akademik/wynajęcie pokoju/stancji oraz koszt żywienia w wysokości 550 zł. Z powyższych propozycji wynika, że student, otrzymując stypendium socjalne oraz dodatek z tytułu zamieszkania, będzie uzyskiwał miesięcznie 830 zł, czyli niewiele mniej niż wynoszą koszty utrzymania. Dodatkowo pozostaje mu zapłacić czesne. Jeśli Ukrainiec znajdzie się wśród 10% najlepszych studentów z danego kierunku studiów, otrzyma stypendium naukowe, które całkowicie lub w dużym stopniu pokryje wysokość czesnego. W przypadku większych miast, jak np. Warszawa, koszty utrzymania będą większe, a co za tym idzie – stopień ich pokrycia z tytułu stypendium będzie mniejszy.

Niewątpliwie do największych barier w procesie umiędzynarodowienia polskich uczelni należą:

- brak spójnej i konsekwentnie realizowanej strategii internacjonalizacji polskiego szkolnictwa wyższego na poziomie państwa,
- brak jednolitej polityki wizowej dla studentów z zagranicy,
- słaba pozycja polskich uczelni w światowych rankingach,
- niewystarczająca oferta kształcenia w języku angielskim,
- brak wsparcia stypendialnego dla studentów cudzoziemców,
- brak wsparcia mobilności studentów i kadry akademickiej.

Mając na uwadze powyższe, kluczowymi wydają się zatem następujące działania:

- **Budowa marki Polski i promocja polskich uczelni**

W celu zwiększenia liczby studentów zagranicznych w Polsce konieczna jest większa intensyfikacja działań mających na celu promocję Polski i polskich uczelni. Atrakcyjny obraz Polski, przy jednoczesnych niskich kosztach utrzymania, wzmocniłby pozycję kraju na międzynarodowym rynku edukacyjnym.

- **Ułatwienie procedur legalizujących pobyt obcokrajowców oraz otwarcie rynku pracy dla studentów cudzoziemców**

Kwestią mającą niezwykle istotne znaczenie w procesie umiędzynarodowienia polskich szkół wyższych jest wprowadzenie wizy studenckiej. To konieczny krok mający na celu zdecydowane zwiększenie udziału obcokrajowców na polskich uczelniach. Ponadto ważne jest również, aby wprowadzone zostały regulacje, które pozwolą studentom cudzoziemcom, nie tylko tym kształcącym się w trybie stacjonarnym, na bardziej swobodny dostęp do polskiego rynku pracy.

- **Dostosowanie oferty edukacyjnej do oczekiwań studentów obcokrajowców**

Działaniem koniecznym jest zwiększenie liczby programów/kierunków studiów realizowanych w językach obcych. Ponadto, istotne jest również przygotowanie infrastruktury dydaktycznej zgodnie z oczekiwaniami cudzoziemców, a także zorganizowanie odpowiedniego zaplecza ułatwiającego proces asymilacji w nowym środowisku.

- **Wprowadzenie systemów stypendialnych dla studentów obcokrajowców**

Zakładając, że co roku studia w Polsce rozpoczyna 40 tys. cudzoziemców, a liczba wszystkich studentów zagranicznych wynosi około 100–120 tys. osób,

to jeśli zostaliby oni objęci systemem stypendialnym, z którego korzystają polscy studenci, byłaby to wystarczająca pomoc, szczególnie w przypadku młodzieży ze Wschodu. Jaki byłby to koszt dla budżetu państwa? Niewiele większy niż 100 mln zł. Jednocześnie tylko z tytułu czesnego do Polski wpłynęło co najmniej 800 mln zł.

W tym miejscu należy podkreślić, iż w Wielkiej Brytanii funkcjonuje 3 tys. systemów stypendialnych, które zachęcają obcokrajowców do podjęcia studiów w ich kraju. Obecnie w Polsce nie mamy żadnego.

- **Poprawa sytuacji na rynku pracy**

W przypadku studentów pochodzących z Europy Środkowo-Wschodniej, a także z Azji i Afryki istotnym czynnikiem decydującym o wyborze kraju, w którym będą kontynuować naukę, jest możliwość znalezienia dobrej pracy i perspektywa rozwoju zawodowego. Dlatego w obliczu niżu demograficznego, z jakim w najbliższym czasie będzie musiała zmierzyć się polska gospodarka, należy podjąć działania, których celem będzie zachęcenie fachowców, a także naukowców – szczególnie z tych dziedzin, w których mamy deficyt – do osiedlenia się w Polsce.

Warto podkreślić, iż z badań przeprowadzonych przez holenderski rząd wynika, że wystarczy, aby 2,5% zagranicznych absolwentów podjęło pracę w państwie, w którym studiowało, aby pozytywnie przełożyło się to na gospodarkę, zapewniając zwrot wydatków na przystosowanie oferty edukacyjnej do wymagań obcokrajowców¹².

Podsumowanie

W latach 2007–2015 liczba ludności w wieku poprodukcyjnym wzrosła z 6,08 do 7,38 mln osób, tj. o 21,4%. Przewiduje się, że do 2035 roku liczba ta wzrośnie do 9,62 mln, czyli o 58,2%. Z kolei w okresie 2007–2015 liczba dzieci w wieku 0–14 lat zmalała z 5,90 do 5,78 mln, tj. o 2%. Szacuje się, że do 2035 roku liczba dzieci w tej grupie wiekowej spadnie do 4,51 mln, czyli o 23,6%¹³. Zarazem od kilku lat współczynnik dzietności pozostaje na niezwykle niskim

12. www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/05/16/de-economische-effecten-van-internationalisering-in-het-hoger-ondewijs.html [dostęp: 16.05.2015].

13. J. Szymańczak, *Starzenie się polskiego społeczeństwa – wybrane aspekty demograficzne*, Studia BAS Nr 2(30) 2012.

poziomie 1,29¹⁴, pomimo iż państwo polskie wydaje rocznie ponad 40 mld zł na poprawę sytuacji demograficznej.

Powyzsze oznacza, że będzie spadać liczba mieszkańców i do 2035 roku liczba ludności Polski zmniejszy się o ponad 2 mln osób (nieco poniżej 36 mln)¹⁵.

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę, iż od 2009 roku ma miejsce szybki spadek liczby maturzystów, tj. w okresie 2009–2015 nastąpiło zmniejszenie tej liczby z 426 tys. osób do 276 tys., czyli o 35%, średnio o 25 tys. rocznie.

Przytoczone powyżej liczby „biją na alarm” i nakłaniają do dynamicznych i skutecznych działań. Co więcej, obserwując wydarzenia ostatnich miesięcy (niemalże inwazyjny napływ mieszkańców Azji i Afryki do Europy), należy stwierdzić, że tracimy szansę na migrację jakościową i będziemy zmuszeni do innej.

Mimo wszystko trzeba wiele zrobić na rzecz pozyskania dla Polski ludzi z potencjałem i umiejętnościami. Nasze społeczeństwo nie kryje obaw przed obcokrajowcami. Tym bardziej należy zachęcić młodzież z innych krajów do studiowania w Polsce, bowiem w środowisku akademickim łatwiej zachodzą procesy asymilacyjne. Dane zawarte w artykule dowodzą, że nie jest to problem finansowy, a naszej woli i sprawności działań.

Na zakończenie warto podkreślić, iż w latach 2014–2020 Polska może pozyskać bezpośrednio ponad 40 mld zł na innowacje, a także znaczne kwoty m.in. z programu Horyzont 2020. Umiejętne wykorzystanie tych środków pozwoliłoby nam na osiągnięcie jakościowo wyższego poziomu rozwoju naszej gospodarki. Dotychczasowe doświadczenia każą sądzić, że będzie to realne, jeśli m.in. pozyskamy z międzynarodowego rynku wybitnych ekspertów w tym obszarze. Jest to bowiem jeden ze skutecznych sposobów na przerwanie naszej „innowacyjnej niemocy”. Oczywiście, w interesie naszej gospodarki jest zatrudnianie fachowców z różnych stron świata, ale w ten proces powinny się przede wszystkim zaangażować nasze firmy, które najlepiej wiedzą, kogo potrzebują. Państwo polskie powinno natomiast przewyciężyć swoją pasywność, ograniczyć biurokrację i pomagać tym, którzy realizują migrację jakościową.

14. GUS Bank Danych Lokalnych.

15. Szymańczak J., *Starzenie się polskiego społeczeństwa – wybrane aspekty demograficzne*, „Studia BAS” Nr 2(30) 2012.

Część 4.

Samorządność
w Polsce przyszłości

O POTRZEBIE KONSOLIDACJI USŁUG W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM W POLSCE¹

O potrzebie konsolidacji w kontekście samorządu terytorialnego mówimy rzadko, idea ta jest bowiem czasem uważana niemal za zamach na wartości samorządowe. Chciałbym jednak postawić tezę, że powinniśmy zabiegać zarówno o konsolidację, jak też o optymalizację procesów gospodarczych w samorządzie lokalnym, jeśli tylko chcemy myśleć poważnie o opłacalności ekonomicznej i innowacyjności procesów prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Punktem wyjścia dla niniejszej wypowiedzi będzie raport *Bezcenna woda*, opracowany przez firmę Ernst & Young w 2015 roku². W raporcie tym została przedstawiona sytuacja sektora wodociągowego i kanalizacyjnego w Polsce, wyzwania i ryzyka, które mogą pojawić się w przyszłości, jak również propozycje rozwiązań, w szczególności zaś są postawione pytania – ile kosztuje woda i dlaczego tak drogo?

Chciałbym jednak zwrócić uwagę na szerszy kontekst pojawiający się w raporcie, dotyczący generalnie samorządności, a nawet jeszcze szerzej – rozwoju gospodarczego Polski. Pojawia się tu słowo kluczowe dla mojej wypowiedzi – „konsolidacja”.

O konsolidacji najczęściej słyszymy w dyskusjach na przykład na temat sektora bankowego, natomiast w kontekście sektora samorządowego pojawia się rzadko. Co więcej, nie jestem pewien, czy w tej relacji określenie to jest w ogóle politycznie poprawne.

1. Opracowano na podstawie wystąpienia Jana Krzysztofa Bieleckiego podczas VIII Konferencji Krakowskiej, 16 czerwca 2015 r. w panelu dyskusyjnym *Samorządność w Polsce przyszłości*.
2. Raport *Bezcenna woda*, EY 2015 <http://www.ey.media.pl/pr/292340/analiza-ey-prawie-90-mld-zl-na-inwestycje-i-co-dalej-sektor-wodociagowo-kanalizacyjny-potrzebuje-reform>.

Dlaczego uważam, że konsolidacja jest tak ważną kwestią? Uważam tak ponieważ, jeśli popatrzymy na sytuacje spółek wodno-kanalizacyjnych w naszym kraju, bardzo szybko okaże się, że mamy ich prawie tyle, ile jest w Polsce gmin, czyli 2 479. Następnie, jak zawsze patrzymy na ceny, a zatem na coś, co dotyczy ludzi – czy za wodę płacą mniej czy też więcej? Już z pobieżnej analizy można wywnioskować, że ceny usług wodnych i kanalizacyjnych w istotny sposób rosną, co jest związane z dużymi nakładami inwestycyjnymi. Prawdziwy, rynkowy inwestor (gmina może do końca takim prawdziwym inwestorem nie jest) zawsze zwraca uwagę na stopę zwrotu z zainwestowanego przez siebie kapitału. Kolejne zasadnicze pytanie po stronie inwestora jest więc proste: jak mogę odzyskać swoje pieniądze?

Poddając analizie parametry finansowe, zwraca uwagę następująca prawidłowość: gminy zainwestowały w Polsce w infrastrukturę i rozwiązania wodno-kanalizacyjne bardzo duże pieniądze, natomiast rentowność z tego kapitału nie jest zachwycająca, perspektywy również nie wydają się być nazbyt optymistyczne. W Polsce ponad 90% podmiotów sektora wodno-kanalizacyjnego to podmioty komunalne. Władze gmin są więc zarówno właścicielami przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych, regulatorami, a także przedstawicielami odbiorców usług. W sytuacji, gdy pełnią trzy role, które teoretycznie powinny generować konflikt interesów, trudno jest ustalić ekonomicznie uzasadnione reguły ustalania cen za wodę i ścieki.

Co więcej, jeśli dokonamy porównania wskaźnika dochodowości firm z tego sektora, to okaże się, że są gorsze niż analogiczne w firmach na zachodzie. Należy co prawda uwzględnić fakt, iż napotykają one u nas na dosyć wyraźną barierę cenową – polskie społeczeństwo uważa, że woda jest droga, a co więcej – ciągle drożeje. Polacy wydają średnio około 2,1 % swojego dochodu rozporządzalnego na zaopatrzenie w wodę i odprowadzenie ścieków, co już jest blisko granicy akceptowalności społecznej. Jest to też jeden z najwyższych wskaźników w Europie i nic nie wskazuje na to, że będzie on w najbliższych latach spadał.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że woda w Polsce drożeje w sposób bardzo nierównomierny.

Skala zróżnicowania cen jest gigantyczna! W skali kraju różnice w cenach usług wodociągowo-kanalizacyjnych sięgają ponad 1 700%, a w ramach jednego tylko województwa mogą wynosić nawet blisko 950%³. Co ciekawe,

3. *Bezczenna woda*, op. cit.

najmniejsze rozpiętości cenowe są na Podlasiu i w kujawsko-pomorskim. Dla porównania – ceny energii elektrycznej dla gospodarstw domowych w kraju różnią się o ok. 8%. Z uwagi na wysokość opłat część gmin dopłaca więc mieszkańcom do rachunków za wodę i ścieki.

Z opublikowanego raportu Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 2011 roku wynika, że aż blisko 55% taryf za tak zwany „wodościek” nie jest zatwierdzanych zgodnie z wymaganymi procedurami, to znaczy weszło w życie bez uchwały rady gminy. Zgodnie z prawem, mimo braku formalnego ich zatwierdzenia, taryfy zaczynają obowiązywać po upływie 70 dni.

Podsumowując szkic sytuacyjny: w sektor wodno-kanalizacyjny zostało zainwestowane około 90 mld zł, działania zmierzające do zwiększenia stopy zwrotu napotykają na barierę cenową, równocześnie jednak gminy, które dokonały inwestycji, powinny myśleć, jak na tych projektach zarobić, gdyż uwolni to kapitał i da możliwość inwestowania w nowe przedsięwzięcia. Jest to więc dobry moment, aby rozpocząć analizy i oszacować, jaka liczba przedsięwzięć byłaby optymalna.

Co zatem zrobiłby w takiej sytuacji ekonomista? Prawdopodobnie powiedziałby: usiądźmy więc i porozmawiajmy o konsolidacji.

W naturalny sposób pojawia się kwestia, jak wyglądają tego typu zjawiska za granicą, w krajach najbardziej rozwiniętych? Otóż mamy tam do czynienia z zasadniczo mniejszą liczbą analogicznych przedsięwzięć. Obserwacja ta implikuje dla nas następujące pytania: czy jest zasadne przejście z poziomu 1 600 do, przykładowo, 100 podmiotów? Czy jest to, w naszej sytuacji, możliwe? Jeśli tak, to pod jakimi warunkami? Także – jak szybko można przeprowadzić ten proces?

Właściwe przeprowadzenie konsolidacji mogłoby powstrzymać wzrost cen usług wodno-kanalizacyjnych, wymusiłoby przykładanie większej wagi do biznesowych aspektów działania zaangażowanych podmiotów i pójście w stronę nowego modelu rynku, w którym zacieśniałaby się współpraca pomiędzy przedsiębiorstwami. Takim działaniem mogłaby być konsolidacja lub też inne formy współpracy, pozwalające wykorzystać efekt skali. To z kolei uruchomiłoby procesy zmniejszające różnice w cenach w poszczególnych gminach.

Uogólniając, w moim przekonaniu problem konsolidacji istnieje, i nie dotyczy wyłącznie gminnych systemów wodno-kanalizacyjnych.

Problem konsolidacji pojawia się również choćby w systemie opieki zdrowotnej. Przeprowadzenie jej prowadziłoby do większej optymalizacji

w wykorzystaniu powierzchni szpitalnej, lepszej specjalizacji szpitali w kontekście podziału kompetencji pomiędzy szpitalami powiatowymi, wojewódzkimi i szpitalami podległymi administracji centralnej.

Tak postrzegana konsolidacja nosi w ewidentny sposób cechy działań innowacyjnych.

W Wielkiej Brytanii określa się to mianem *sustaining innovation*, czyli innowacji, która, choć nie przynosi rewolucji (ale nie bywa też tak jak ona destrukcyjna), tworząc zupełnie nowe rynki, nowe produkty, służy przede wszystkim poprawie funkcjonowania istniejącego modelu, istniejących procesów.

Wydaje się, że taki rodzaj innowacji mógłby stać się polską specjalnością, podobnie jak stała się ona specjalnością wielu krajów próbujących dogonić czołówkę na świecie. W tym rodzaju innowacyjności szukanie korzyści, efektu skali, opłacalności zainwestowanego kapitału wydaje się szczególnie ważne. Moim zdaniem my, jako kraj, w tym samorzady terytorialne, możemy w dobrym zarządzaniu gospodarką i podnoszeniu jej na wyższy poziom osiągnąć wiele wartości dodanych.

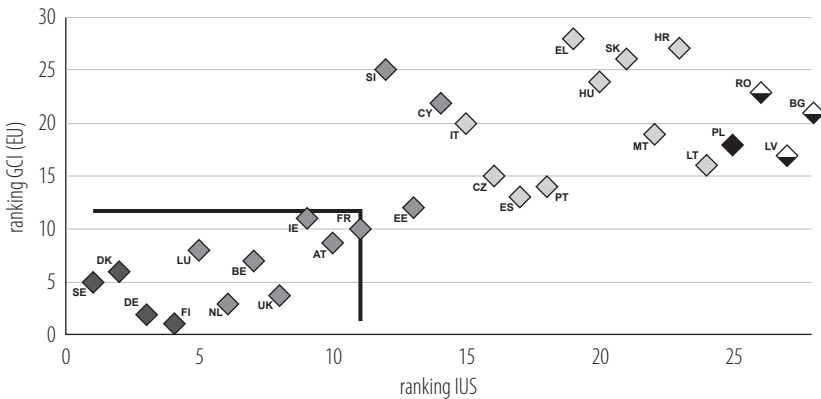
Za tak rozumianą konsolidacją w określonych obszarach przemawia więc i interes obywatelski, i pewna elementarna racja ekonomiczna.

Istotne pytanie brzmi: czy dążenie do przeprowadzenia konsolidacji mieści się w aktualnym modelu samorządowym, a jeśli nie – jakie niezbędne regulacje należałoby wprowadzić, aby konsolidację taką nie tyle wymusić, co umożliwić?

Problemem jest tylko, że my konsolidacji i optymalizacji nie lubimy. Powód jest prosty – naruszają one istniejące struktury nie tylko na poziomie samorządów, ale również na poziomie przedsiębiorstw, czasami w jeszcze szerszej skali. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, że każdy jest nadal „terytorialnie okopany na swoim”, tworząc zupełnie nowe rynki, nowe produkty, odbierając konsolidację i optymalizację jako zamach na wartości lokalne, w tym samorządowe.

DOŚWIADCZENIA REFORMY SAMORZĄDOWEJ W POLSCE – PO CO NAM SAMORZĄD?

„Po co nam samorząd?” nie jest pytaniem retorycznym. Odpowiedź na nie jest ciągle wyzwaniem dla politologów, odnosi się głównie do stanu naszej świadomości, zarówno na poziomie osobistej refleksji, dyskusji w gronie rodziny czy rozmowy wśród sąsiadów. Jest to pytanie, po co nam jest potrzebna wspólnota. Wspólnota, czyli odniesienie się do wspólnych doświadczeń, możliwości działania i zarządzania w obszarze swojego małego terytorium – małej ojczyzny. Jednak jeżeli postawimy hipotezę, że wyłącznie podmiot, który czuje się swobodny, wolny i samodzielny, może łatwiej podjąć decyzję o współdziałaniu, to może ona pomóc nam odpowiedzieć na pytanie „Po co nam samorząd?”.



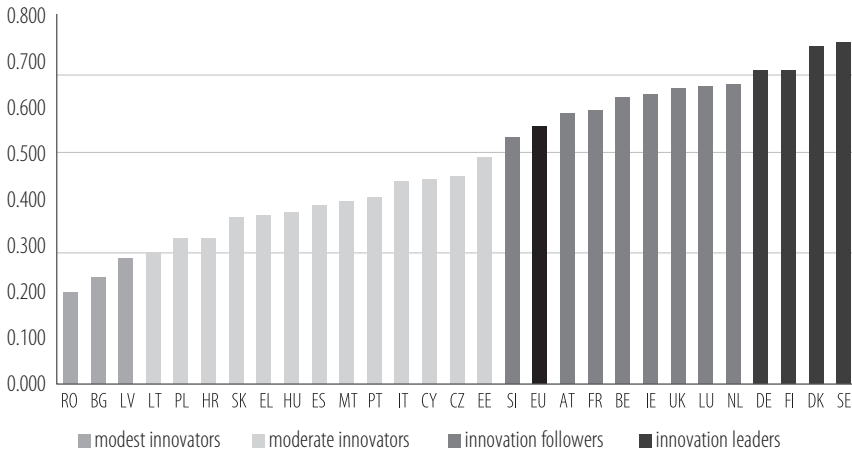
Czy wspólnota samorządowa jest również odpowiedzialna za konkurencyjność? Żyjemy w świecie konkurencyjności, nie możemy więc nie poruszyć bardzo ważnej kwestii – innowacyjności. Jeżeli popatrzymy na wykres pokazujący

innowacyjność i konkurencyjność gospodarek europejskich, zauważymy, że państwa, które znajdują się w pierwszej dziesiątce innowacyjności, są w gruncie rzeczy krajami, które mają bardzo wysoki poziom samorządności.

Proszę popatrzeć na ranking innowacyjności państw członkowskich Unii Europejskiej z 2015 roku – Polska awansowała o jedno miejsce, z czwartego od końca na piąte od końca. Czyli jest nieźle, a może być jeszcze lepiej – o czym za chwilę.

Innovation Union Scoreboard 2015

Figure 1. EU Member States' innovation performance



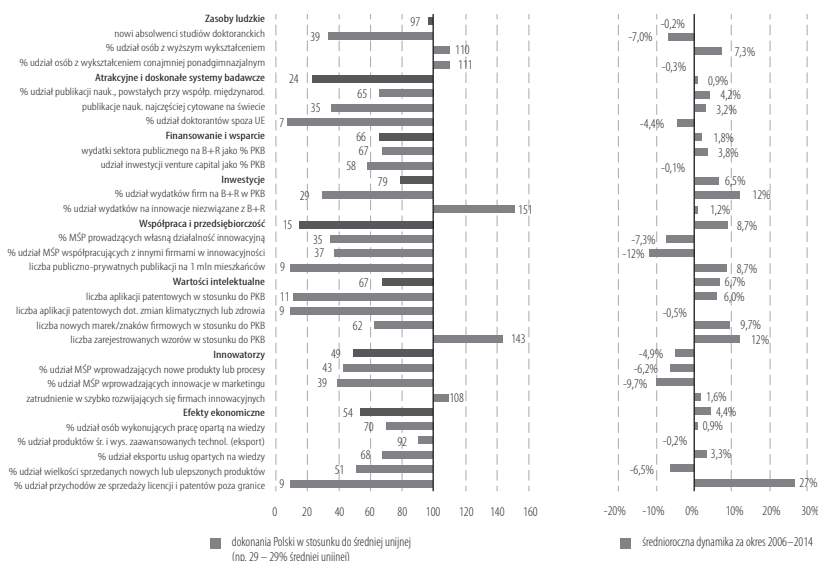
Proszę zwrócić uwagę, że najbardziej innowacyjne kraje, jak np. Szwecja, Dania, Finlandia, Niemcy, Holandia, to państwa o wysokim poziomie samorządności.

Co to znaczy samorządność? Czy to znaczy możliwość decydowania? Czy to znaczy zasoby finansowe?

Jak popatrzymy na polskie dokonania w zakresie innowacyjności, warto zwrócić uwagę, że wypadamy nieźle, jeśli chodzi o zadania *stricto* samorządowe, czyli wykształcenie ponadgimnazjalne. Procentowy udział osób posiadających przynajmniej wykształcenie ponadgimnazjalne (liceum, technikum, itp.) w grupie wiekowej 20–24 lat jest na poziomie 112% średniej Unii Europejskiej. Ponadto już teraz, według Innovation Union Scoreboard, Polska plasuje się znacznie powyżej średniej unijnej pod względem wydatków

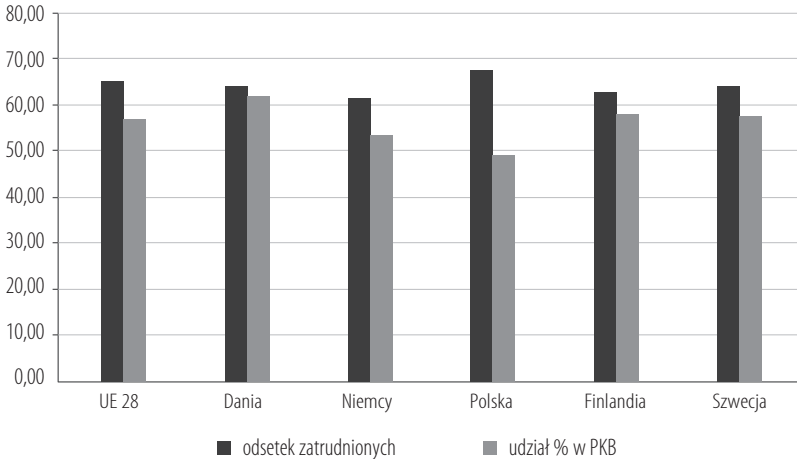
na innowacje niezwiązane z B+R w całkowitym obrocie przedsiębiorstwa, a także pod względem udziału osób posiadających wyższe wykształcenie w grupie wiekowej 30–34 lat. Widać też silną dynamikę wzrostu w liczbie nowych marek/znaków firmowych w odniesieniu do PKB i tym samym pozycję powyżej średniej unijnej. Powyżej średniej jest również zatrudnienie w szybko rozwijających się firmach innowacyjnych.

Dokonania Polski w stosunku do średniej unijnej – miejsce samorządu



Obecnie powinniśmy skupić się na obszarach, w których mamy najwięcej do nadrobienia. Chodzi przede wszystkim o działalność naukową, w tym o kształcenie doktorantów spoza UE. Małe i średnie przedsiębiorstwa nadal zbyt mało inwestują na rzecz badań i rozwoju. Proszę zwrócić uwagę, że Polska ma relatywnie duży udział zatrudnienia w MŚP, czyli tej sferze, za którą samorząd czuje się odpowiedzialny, mimo że formalnie nie należy do jego zadań własnych.

MŚP – PKB – Samorząd?



Warto zauważyć, że udział MŚP w PKB jest w Polsce znacznie niższy niż w bardziej innowacyjnych krajach Unii Europejskiej. Po pierwsze, oznacza to, że nie jesteśmy innowacyjni. Po drugie, być może samorząd nie wspiera MŚP w budowaniu konkurencyjności. Czy temu zaradzą inteligentne specjalizacje regionu?

Inteligentne specjalizacje regionu

W latach 2014–2020 Polska otrzymała **82,5 mld euro z unijnej polityki spójności**.

31,2 mld euro otrzymają łącznie z Unii województwa na **regionalne programy operacyjne 2014–2020**.

Program Inteligentny Rozwój (krajowy) – 8,6 mld euro
Woj. mazowieckie: bezpieczna żywność; inteligentne systemy zarządzania; nowoczesne usługi dla biznesu; wysoka jakość życia.

Woj. śląskie: energetyka; medycyna; ICT.

Woj. lubelskie: biogospodarka; usługi medyczne i prozdrowotne; informatyka i automatyka; energetyka niskoemisyjna.

Woj. małopolskie: energia zrównoważona, ICT, chemia, przemysły kreatywne

Woj. dolnośląskie: przemysł chemiczny, farmaceutyczny, elektryczny, wydobywczy



Strefy ekonomiczne w Polsce – rola samorządów

- Władze lokalne wnoszą do zarządzających o objęcie gruntów publicznych statusem strefy. Zgodnie z ustawą o SSE to Rady Gmin wydają zgodę na utworzenie strefy, a zarządy województw wydają opinie o zasadności utworzenia na danym terenie strefy.
- Władze lokalne uczestniczą w budowie infrastruktury. Na koniec 2014 r. poniesiono na ten cel wydatki w kwocie 3,6 mld zł, z czego gminy i gestorzy mediów wydali 1,3 mld zł.
- Rady Gmin mają uprawnienia do udzielania pomocy publicznej w formie zwolnień z podatków od nieruchomości, co jest bardzo oczekiwane przez inwestorów. Wiele gmin takie zwolnienia oferuje.

Strefa	Liczba ważnych zezwoleń	Wartość zrealizowanych inwestycji w mln zł	Nowe miejsca pracy	Utrzymane miejsca pracy
kamiennogórska	61	2 039,3	5 508	751
katowicka	302	21 097,1	40 524	13 974
kostrzyńsko-słubicka	164	5 860,3	16 929	11 228
krakowska	140	2 362,1	9 717	10 075
legnicka	81	7 134,3	11 319	254
łódzka	200	12 467,9	23 564	8 666
mielecka	207	6 652,8	20 585	6 178
pomorska	139	9 064,7	13 345	4 364
śląska	75	1 383,6	2 991	665
starachowicka	76	1 886,9	3 324	2 991
suwalska	81	1 745,2	5 941	376
tarnobrzeska	184	7 952,4	19 761	7 464
wałbrzyska	261	18 619,1	32 139	7 941
warmińsko-mazurska	85	3 687,6	8 292	6 703
Razem	2 056	101 953,3	213 939	81 630

Dziś znajdujemy się w Małopolsce, dla której inteligencję regionu stanowią: energia zrównoważona, ICT, chemia, przemysły kreatywne. Czy te specjalizacje mają coś wspólnego z małą i średnią przedsiębiorczością? Chyba nie do końca. Czyli nie budują tzw. *sustainable innovation*, która musi być budowana na tym podstawowym, fundamentalnym poziomie – właśnie na poziomie MŚP.

Czy zarządzą temu strefy ekonomiczne? Może w pewnym sensie tak. W Polsce mamy ponad 2 tys. decyzji przy kilkudziesięciu strefach ekonomicznych. To oznacza, że rozdrobnienie stref ekonomicznych w Polsce, możliwość wykorzystania kompetencji samorządów gmin dla ulg inwestycyjnych itd. buduje swoisty lokalny mikroklimat dla przedsiębiorczości. Pytanie, czy jest to przedsiębiorczość innowacyjna, czy jest to przedsiębiorczość konkurencyjna, czy kompetencje samorządu są dostateczne dla promowania lokalnego rozwoju gospodarczego.

Przypominam, że kwestia samorządowa nie była tematem uzgodnień Okrągłego Stołu. Samorząd zaczął się od sprzeciwu wobec Okrągłego Stołu. To jest ten paradoks – dzięki sprzeciwowi samorząd stał się rzeczywistością. Od obrad Okrągłego Stołu, który był takim swoistym zarysowaniem pewnej perspektywy rozwoju Polski, minęło już ćwierćwiecze, nasuwa się więc pytanie, czy perspektywa kolejnego ćwierćwiecza – z punktu widzenia rozstrzygnięć o samorządzie, jakie wówczas zostały podjęte – jest nadal aktualna?

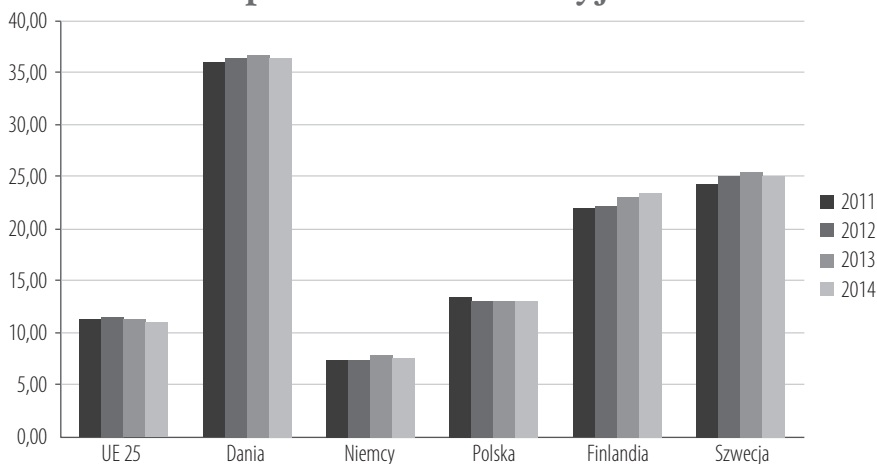
Zostało to jednoznacznie potwierdzone w Konstytucji z 1997 roku. To dumnie brzmiące sformułowanie: *Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez konstytucje lub ustawy dla organów innych władz publicznych* oznacza, że to właśnie ten samorząd terytorialny to jest *primus inter pares*. Wydaje się więc, że w Polsce w praktyce działania administracji rządowej i rozstrzygnięć legislacyjnych powinien on być czymś szczególnie dowartościowanym, a warto jeszcze pamiętać, że zgodnie z art. 164. podstawową jednostką samorządu jest gmina, i to ona stanowi fundament naszej polskiej rzeczywistości.

Warto zwrócić uwagę, odwołując się do Konstytucji, że to, co jest najbardziej postrzegane przez ludzi jako sfera spraw publicznych, czyli polityka zatrudnienia, znajduje się poza władztwem gminnego samorządu terytorialnego. Czy obawiamy się tego, by samorząd terytorialny odpowiadał za politykę zatrudnienia? Jest to kwestia tej właśnie zmiany ustawowej, o której mówiliśmy. Samorząd terytorialny nie jest odpowiedzialny za politykę

zatrudnienia i być może z tego powodu wytwarza się takie właśnie poczucie braku samodzielności.

Przy okazji warto też przyrzeć się, czy dochody samorządu w stosunku do PKB, są optymalne.

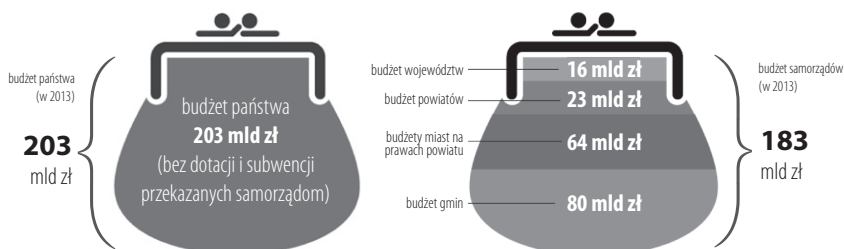
Dochody samorządów (% PKB) – państwa innowacyjne



Dania, Szwecja czy Finlandia, kraje czołowe pod względem innowacyjności, mają jeden z wyższych udziałów dochodów samorządowych w stosunku do PKB. To znaczy, że samodzielność finansowa prawdopodobnie daje możliwość dzielenia się swoimi możliwościami, swoimi aktywami.

Warto zwrócić uwagę, że jeżeli budżet państwa polskiego pomniejszymy o subwencje i dotacje dla samorządu, to jego wielkość będzie zbliżona do budżetów samorządów terytorialnych w Polsce.

Budżet



Budżet samorządów w 2013 roku wyniósł 183 mld zł.

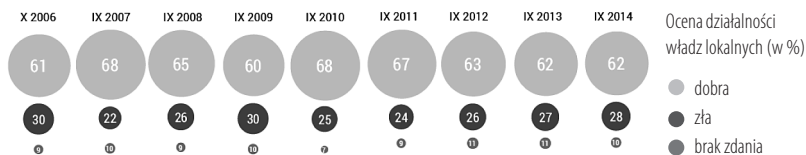
To niewiele mniej, niż budżet państwa, który – po odliczeniu z niego dotacji i subwencji dla samorządów – wyniósł 202,618 mld zł.

Ale! Samorzady nie mają prawa ustalania wysokości podatków (stawek i ulg) w zakresie określonych w ustawie (art. 168 Konstytucji RP); PIT komunalny

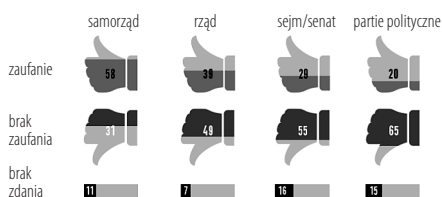
Jednak proszę pamiętać, że samorzady nie mają prawa ustalać wysokości podatków; ani stawek, ani ulg, w zakresie określonym w ustawie. Mówi o tym Konstytucja, wskazując na potrzebę rozwiązań ustawowych. Pojawia się zatem pytanie, czy nie przyszedł czas na zwiększenie samodzielności samorządów poprzez zapewnienie im lokalnych, realnych podatków? Tym samym zapewnienie samodzielności, zagwarantowanie możliwości działania na rzecz budowania poczucia odpowiedzialności i gotowości do współpracy. Kiedy nie mamy poczucia, że coś jest w pełni moje, to trudno współdziałać. Warto też zwrócić uwagę, że to, co jest wartością samorządów jako samodzielnych i odpowiedzialnych przed swoimi wspólnotami organizmów, jest też kwestią ważną dla stabilności i funkcjonowania państwa jako całości.

Zaufanie do samorządu na poziomie 58% w porównaniu do zaufania do partii politycznych, które jest na poziomie 20%, pokazuje, że widocznie samorząd służy jako swoistego rodzaju gwarant stabilności funkcjonowania państwa jako całości. Szczególnie, biorąc pod uwagę ocenę działalności władz lokalnych od 2006 roku – zawsze powyżej 60%. Czy to wynika z faktu, że w samorządzie gminnym mamy mniej partii politycznych aniżeli w strukturach innych władz?

Zaufanie fundamentem stabilności dla rozwoju

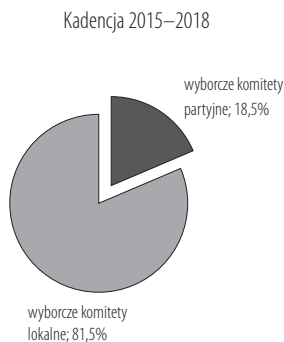
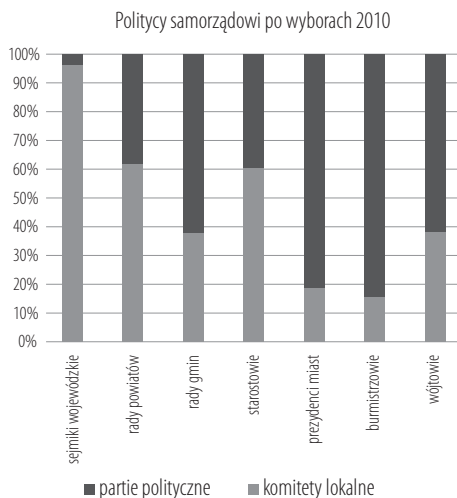


Lokalnym władzom Polacy ufają znacznie bardziej niż rządowi, parlamentowi czy partiom.



Spośród istniejących w polskim systemie politycznym procedur wyborczych **wybory samorządowe mają największe znaczenie dla Polaków – aż 66% badanych uznaje je za ważne**, wybory prezydenckie – 63%, a parlamentarne – 57% uprawnionych do głosowania (CBOS 2014).

Samorzady polskie a partie polityczne

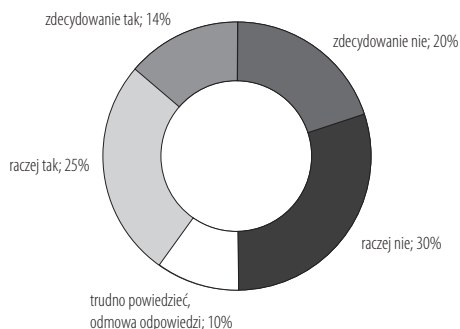


Wybory w 2010 roku, ale również wybory z roku 2014 potwierdzają, że w przypadku prezydentów, wójtów i burmistrzów Komitety Lokalne mają w dalszym ciągu 81% udziału. Czyli burmistrzowie nie reprezentują monopolu

partyjnej władzy politycznej, są samodzielni w wymiarze lokalnej polityki. Pytanie, czy są wystarczająco samodzielni dla potrzeb swojej wspólnoty? I tutaj mamy pewien dylemat.

Obywatelska potrzeba samorządności?

Czy zgadza się Pan(i) ze stwierdzeniem:
Władze lokalne nie muszą być wcale wybierane przez mieszkańców,
jeśli zapewni się ludziom w gminie dobrej jakości usługi publiczne



Źródło: Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, listopad 2014

Pytanie zadane przez Centrum Badania Opinii Społecznej w listopadzie 2014 roku przy okazji wyborów samorządowych – *Czy zgadza się Pan/Pani ze stwierdzeniem, że „władze lokalne nie muszą być wcale wybierane przez mieszkańców, jeżeli zapewni się ludziom w gminie dobrej jakości usługi publiczne”?* 40% ankietowanych powiedziało: ja nie potrzebuję żadnych władz lokalnych, mnie ta samorządność nie jest potrzebna. 50% jeszcze jest przekonanych o jej niezbędności, 10% tych, którzy odpowiedzieli „trudno odpowiedzieć”, to osoby, które być może boją się przyznać, że lokalny samorząd nie jest im potrzebny.

A zatem pytanie: *Po co jest samorząd?* staje się szczególnie aktualne w odniesieniu do emocji przejawianych przez społeczeństwo.

Bo przecież samorząd ma wtedy sens, kiedy rzeczywiście może realizować wyzwania, przed którymi stoimy. Wyzwanie podstawowe jest takie, że ja jako członek wspólnoty samorządowej mam pełne prawo do decydowania o losie tej wspólnoty. To decydowanie stanowczo powinno wynikać z niezależności finansowej samorządu, ale wspartej możliwością decydowania o wymiarze lokalnej stawki podatkowej, lokalnych ulg podatkowych. Komunalna część

podatku, dająca szansę ustalania przez Radę Gminy uzgodnionych stawek lokalnych podatków, zapewniająca niezależność części lokalnych dochodów od polityki rządu, wydaje się być istotnym składnikiem przyszłego budowania zdolności do współpracy, do umiejętności współdziałania, więc również do odpowiedzialnego stosowania ulg dla rozwoju wspólnoty.

Ważna jest również kwestia zwiększenia pozycji obywateli we współdziałaniu z samorządem, wypracowania postawy obywateli, którzy zachęcaliby do współpracy instytucje samorządu pomiędzy sobą, czyli do konsolidacji. Zdolność obywateli do działania kreują konsultacje społeczne i tym podobne instrumenty, ale istotne jest również referendum bezprogowe, które tak niechętnie jest przyjmowane przez niektóre środowiska samorządowe. Wydaje się, że jeżeli nie potrafimy przekonać obywateli do samorządu, to kwestie ekonomicznej efektywności, kwestie zdolności do współpracy będą tematem dyskusji kolejnych seminariów. Będą potrzebą i wyzwaniem w realnej rzeczywistości.

Samorząd 25+ Wyzwania

Samodzielność fundamentem dla współpracy¹

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej art. 165 ust. 2 Konstytucji RP

- obywateli z samorządem
- instytucji samorządu wzajemnie

Samorząd obywatelski warunkiem dla rozwoju

- zdolność decydowania
- referendum bezprogowe

Niezależność finansowa – komunalna część PIT

- ulgi podmiotowe
- stawki lokalne
- niezależność części lokalnej od polityki rządu

1. Prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw – druk 1699.

SAMORZĄD ZAWODOWY: REPREZENTACJA INTERESU GRUPY CZY INTERESU PUBLICZNEGO?

Podstawą konstytucyjną istnienia samorządności zawodów zaufania publicznego jest artykuł 17. ust. 1. Konstytucji Rzeczypospolitej¹. Już po jego przeczytaniu odpowiedź na tytułowe pytanie jest prosta: samorząd zawodowy wprawdzie reprezentuje wszystkie osoby wykonujące dany zawód zaufania publicznego, jednak w tym samym czasie sprawuje on także pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu przez te osoby, a czyni to wszystko jedynie w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Dla pełnego zrozumienia, czym jest samorządność zawodowa zawodów zaufania publicznego, warto jednak spojrzeć na kontekst konstytucyjny tego przepisu. Nieprzypadkowo ustawodawca umieścił go w pierwszym rozdziale Konstytucji, części poświęconej fundamentalnym zasadom ustroju Rzeczypospolitej. Następuje on zaraz po przepisie wprowadzającym samorządność terytorialną, który mówi między innymi o tym, że jego wspólnotę tworzy ogół mieszkańców jednostek podziału terytorialnego². Także istotny dla dalszych rozważań na temat zadań samorządów zawodów zaufania publicznego jest następujący po nim ustęp, w którym stwierdza się, że inne rodzaje samorządu nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej³. Wszystko to razem tworzy ramę, w której

-
1. W drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach publicznego i dla jego ochrony (art. 17. ust. 1.).
 2. 1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. 2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16.).
 3. W drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorzady te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności interesu gospodarczej (art. 17. ust. 2.).

powoływane drogą ustaw samorządy zawodów zaufania publicznego są organizacjami i instytucjami niemającymi swojego odpowiednika, jednocześnie reprezentującymi interesy środowisk zawodowych i ich klientów, niewątpliwie jednak pełniącymi ważną ustrojową funkcję w wypełnianiu konstytucyjnych zasad decentralizacji i pomocniczości.

Wprowadzane przez Konstytucję, nigdzie indziej niedefiniowane w prawie pojęcie zawodu zaufania publicznego, jest stosunkowo nowe. W polskiej i europejskiej tradycji tkwią jednak jego korzenie, jakimi są koncepcje zawodów wolnych i regulowanych. Używane od dawna określenie „wolny zawód” stosowano wobec profesji zawsze wykonywanych na podstawie odpowiedniego wykształcenia, samodzielnie i na własną odpowiedzialność, w sposób niezależny zawodowo oraz w celu oferowania usług intelektualnych lub koncepcyjnych w interesie klienta lub w interesie publicznym. Nowsze pojęcie „zawodu regulowanego” w wielu krajach (a także np. w Unii Europejskiej) odnosi się do tych zawodów, których wykonywanie wymaga posiadania określonych kwalifikacji i dozwolone jest dopiero po uzyskaniu zezwolenia, które można zdobyć tylko po spełnieniu wymogów określonych przepisami prawnymi (np. zdanie egzaminu, ukończenie wymaganej praktyki zawodowej, uzyskanie wpisu na listę, ukończenie właściwego kształcenia czy szkolenia). W Europie ponad dwie trzecie wolnych zawodów jest zawodami regulowanymi.

Z tych właśnie pojęć wyrasta obecna w polskiej Konstytucji koncepcja zawodu zaufania publicznego, polegającego na wykonywaniu czynności o szczególnym charakterze z punktu widzenia zadań publicznych i z troski o realizację interesu publicznego. Cechami zawodu zaufania publicznego są: misja, obowiązek przestrzegania reguł deontologicznych, zapewnienie klientom tajemnicy zawodowej oraz ponoszenie szczególnej odpowiedzialności (zwanej zawodową lub dyscyplinarną) z racji wykonywania zlecenia. Konstytucja wiąże wykonywanie zawodu zaufania publicznego z istnieniem samorządu zawodowego⁴.

Zatem zawód zaufania publicznego z definicji polega na wykonywaniu zadań o szczególnym charakterze z punktu widzenia zadań publicznych i troski o realizację interesu publicznego. Może on być wykonywany wyłącznie przez osoby posiadające kwalifikacje określone w przepisach właściwych

4. Ciekawą analizę tego zagadnienia można znaleźć w raporcie Biura Analiz i Dokumentacji Senatu *Zawody zaufania publicznego, zawody regulowane oraz wolne zawody. Geneza, funkcjonowanie i aktualne problemy* sporządzonym w 2013 r.

dla danego zawodu (z reguły na poziomie ustawowym). Praktykuje się go tylko w formach określonych w przepisach właściwych dla danego zawodu. Osoby wykonujące zawód zaufania publicznego powszechnie (na zasadach podobnych do przynależności mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego) należą do odpowiedniego samorządu zawodowego⁵. Praktycznie zawsze wykonywanie takiego zawodu tworzy szczególną więź zaufania między profesjonalistą świadczącym usługi na rzecz klienta a jego klientem. Jest to spowodowane między innymi tym, że z reguły usługi takie wiążą się z dostępem do informacji dotyczących sfery prywatności osoby fizycznej lub tajemnicy przedsiębiorcy. Dlatego też jedną z fundamentalnych zasad jest gwarantowanie, że powyższe informacje, uzyskane przez wykonującego zawód, stanowią tajemnicę zawodową, której ujawnienie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w przepisach ustawowych. Klient/pacjent musi mieć pewność, że osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, kierują się zasadami etyki zawodowej.

Obecnie jest w Polsce piętnaście zawodów zaufania publicznego. Pierwszą grupę stanowią zawody prawnicze i związane z wykonywaniem prawa: adwokaci, radcy prawni, notariusze, komornicy i kuratorzy sądowi. Druga grupa to zawody medyczne i inne związane z ochroną zdrowia ludzi i zwierząt: lekarze, lekarze dentyści, lekarze weterynarii, aptekarze, pielęgniarki, położne, diagności laboratoryjni i psycholodzy. Kolejną grupą są zawody powstałe w wyniku rozwoju gospodarki rynkowej: biegli rewidenci, doradcy podatkowi i rzecznicy patentowi. Ostatnia grupa to zawody związane z pełnieniem funkcji w budownictwie i w projektowaniu przestrzeni: architekci i inżynierowie budownictwa.

Historia specjalnych regulacji dotyczących wolnych zawodów, wyłączających je spod ogólnych zasad dotyczących działalności gospodarczej sięga czasów starożytnych. Także na ziemiach polskich w stosunku do różnych zawodów spotyka się je już od dawna. Podobne regulacje występują także w większości państw regionu europejskiego, szczególnie zaś wśród państw członkowskich Unii Europejskiej.

5. Czasem używa się tu pojęcia „obowiązku przynależności” – moim zdaniem niesłusznie – ponieważ w przypadku samorządów zawodowych nie występuje mechanizm zapisywania się w poczet członków – osoby wykonujące zawód po prostu tworzą wspólnotę samorządową (podobnie jak w przypadku jednostki samorządu terytorialnego, którą tworzą obywatele zamieszkali na jej terenie).

Dobrym przykładem rozwoju idei samorządności zawodowej w Rzeczypospolitej XX wieku jest historia istnienia izb lekarskich w Polsce. Pierwsze izby na ziemiach polskich zakładano w drugiej połowie XIX wieku w zaborze austriackim. W krótkim czasie po odzyskaniu niepodległości, bo już w 1921 roku, powołano samorząd lekarski na obszarze całej Rzeczypospolitej. Istniał on do roku 1940, kiedy to niemiecki okupant uznał (mimo istnienia izb lekarskich w Niemczech), że taka organizacja na zajętych terenach nie ma racji bytu. Samorząd lekarski odrodził się w Polsce ponownie w 1945 roku, zaraz po opuszczeniu jej terytorium przez Niemców. Z pewnymi kłopotami wynikającymi ze zmiany polskich granic, a także nieprzyjaznej dla samorządności atmosfery politycznej, funkcjonował on do roku 1950, kiedy to władze stalinowskie ponownie go rozwiązały. W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej miejsca ani dla samorządności terytorialnej, ani zawodowej nie było. Dopiero na fali przygotowywanych zmian ustrojowych izby lekarskie ponownie powołano do życia w roku 1989. Ustawą z 2009 roku ostatecznie potwierdzono fakt tożsamości obecnych izb lekarskich z tymi, które rozwiązano czterdzieści lat wcześniej⁶.

Historia przytoczona wyżej i podobne historie innych samorządów zawodowych wskazują na to, że samorządność zawodowa – obok samorządności terytorialnej – jest ściśle powiązana (przynajmniej w Polsce) z obecnością niepodległości i demokracji. Historia najnowsza regionu Europy Środkowo-Wschodniej pokazuje podobne zjawiska także we wschodnich Niemczech, krajach dawnej Czechosłowacji i Jugosławii, na Węgrzech, a także w Bułgarii i Rumunii.

We wszystkich tych krajach, a także w wielu państwach Europy zachodniej i południowej (Niemcy, Francja, Hiszpania, Portugalia, Włochy, Grecja i Cypr) państwo część swojego imperium przekazuje samorządom lokalnym i samorządom zawodów zaufania publicznego, aby w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony sprawowały one część władzy publicznej. Wszystko wskazuje, że poprzez ten mechanizm samorządność zawodowa jest po prostu jednym z ważnych atrybutów obywatelskiego państwa prawa.

Samorządy zawodów zaufania publicznego, wypełniając swoją konstytucyjną misję, określają zasady etyki i deontologii zawodowej i jednocześnie

6. Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. z 2009 r. Nr 219, poz. 1708, z 2011 r. Nr 112, poz. 654, Nr 113, poz. 657, z 2013 r. poz. 779, 1247, z 2014 r. poz. 1491).

sprawują nadzór nad sumiennym i należytym wykonywaniem danego zawodu (w zakresie wiedzy, umiejętności praktycznych (w tym tak zwanych miękkich), etyki i deontologii). Samorządy dopuszczają kandydatów do zawodu (po spełnieniu kryteriów określonych prawem), rejestrują praktyki zawodowe (także po spełnieniu warunków określonych prawem). Ważną funkcją państwową samorządów jest także opiniowanie projektów i występowanie o wydanie aktów prawnych dotyczących obszaru ich działania.

W samorządność w ogóle, a w samorządność zawodową w szczególności wpisany jest dylemat wynikający z dwoistości jej misji: ponosi ona bowiem z jednej strony odpowiedzialność w stosunku do swoich członków, z drugiej zaś w stosunku do społeczeństwa. Członkowie samorządów oczekują od nich obrony swoich interesów korporacyjnych, niekiedy wyobrażają sobie samorząd jako coś w rodzaju związku zawodowego. Presja na takie zachowanie działaczy jest ogromna, bowiem podlegają oni demokratycznej weryfikacji w procesie wyborczym co cztery lata. Członkowie samorządów krytykują ich często za „niezałatwienie” ważnych dla nich spraw zawodowych i bytowych. W rezultacie działacze samorządu czasem zachowują się jak przywódcy związkowi; prowadzi to niekiedy także do budowania przez nich samorządowych oblężonych twierdz, które w politykach, rządzie i administracji państwowej i samorządowej widzą raczej przeciwnika niż partnera do rozwiązywania problemów. Zupełnie inne oczekiwania w stosunku do samorządów zawodowych ma społeczeństwo, politycy i media. Chcieliby oni widzieć samorządy jako instytucje prawa publicznego wyłącznie sprawujące nadzór nad osobami wykonującymi zawody zaufania publicznego i surowo karzące tych, którzy popełniają błędy. Krytyka systemów, w których pracują osoby wykonujące poszczególne zawody (np. system ochrony zdrowia, system wymiaru sprawiedliwości), kończy się często szukaniem winnych za różne nieprawidłowości raczej wśród np. lekarzy i pielęgniarek lub adwokatów i notariuszy oraz ich samorządów niż ministrów odpowiedzialnych za dane resorty. Sytuacja ta prowadzi do dość powszechnej medialnej krytyki samorządności zawodowej i nazywania jej pogardliwie korporacjonizmem. Niestety jej skutkiem bywa także brak akceptacji swoich samorządów wśród ich członków oczekujących czasem rozwiązania problemów będących poza zasięgiem ich możliwości.

Na sytuację samorządów zawodowych duży wpływ ma stosunek do nich rządzących, którzy nie wykorzystują w wystarczającym stopniu możliwości partnerskiej współpracy z nimi do rozwiązywania problemów będących

w zakresie ich działania. Zamiast tego od wielu lat daje się zauważyć tendencję rządzących do ograniczania już istniejących prerogatyw samorządów, pozorowanych konsultacji projektów aktów prawnych (bardzo krótkie terminy, nieuwzględnianie zgłaszanych uwag) i praktyczny brak współpracy w zakresie rozważań strategicznych dla Polski.

Tymczasem samorządność zawodowa zawodów zaufania publicznego w ostatnim 25-leciu Polski to tysiące zaangażowanych obywateli reprezentujących setki tysięcy wysoko wykwalifikowanych profesjonalistów, stanowiący ogromny potencjał ekspercki do rozwiązywania najtrudniejszych problemów państwa. Samorządność zawodowa obecna w przeważającej części Europy nie jest przeżytkiem odchodzącym w przeszłość – odpowiedzialnie traktowana z jednej strony przez zrzeszone w niej środowiska zawodowe, a z drugiej przez rządzących jest istotnym elementem subsydiarnie rządzonego obywatelskiego państwa prawa.

Literatura:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946).

Zawody zaufania publicznego, zawody regulowane oraz wolne zawody. Geneza, funkcjonowanie i aktualne problemy, praca zbiorowa Zespołu Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa 2013.

Ustawy zawodowe:

- a) Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2014 r. poz. 635, 993, 1778);
- b) Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 637, 993, 1778);
- c) Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 164, 993, 1585, z 2015 r. poz. 218);
- d) Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376, z 2012 r. poz. 759, 1544, z 2013 r. poz. 829, 1513, z 2014 r. poz. 993, 1710, z 2015 r. poz. 218, 624);
- e) Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 795, 1689);

- f) Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. z 2009 r. Nr 219, poz. 1708, z 2011 r. Nr 112, poz. 654, Nr 113, poz. 657, z 2013 r. poz. 779, 1247, z 2014 r. poz. 1491);
- g) Ustawa z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1509);
- h) Ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1429, 1491);
- i) Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 174, poz. 1038);
- j) Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1384, 1491);
- k) Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz. U. z 2001 r. Nr 73, poz. 763, Nr 154, poz. 1798, z 2009 r. Nr 22, poz. 120, Nr 92, poz. 753);
- l) Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz. U. z 2009 r. Nr 77, poz. 649, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228, z 2012 r. poz. 1166, z 2013 r. poz. 1036, z 2014 r. poz. 768);
- m) Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 213, z 2014 r. poz. 768);
- n) Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 925, z 2013 r. poz. 1650, z 2014 r. poz. 993, 1004, z 2015 r. poz. 694);
- o) Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz. U. 2014 poz. 1946).

JAKOŚĆ RZĄDZENIA I POZIOM SAMORZĄDNOŚCI POLSKICH REGIONÓW NA TLE UNII EUROPEJSKIEJ

1. Uwagi wstępne

Jako istotny element transformacji ustrojowej Polski w kierunku gospodarki rynkowej, podjętej od roku 1989, zostały wprowadzone zasadnicze zmiany w sposobie organizacji terytorialnej państwa. Pierwszym etapem tej reformy było kreowanie po wyborach w dniu 27 maja 1990 roku samorządów terytorialnych na poziomie lokalnym. Oznaczało to pojawienie się jako ważnych podmiotów administracji publicznej jednostek samorządu terytorialnego dla poszczególnych miast i gmin, wyposażonych we własne budżety oraz zarządzanych przez władze wyłaniane na podstawie powszechnych wyborów. Przez około 10 kolejnych lat w Polsce nie dokonywano zasadniczych zmian na poziomie regionalnym, utrzymując model mianowanego przez premiera wojewody jako reprezentanta rządu w terenie i nie zmieniając siatki 45 małych województw, ukształtowanych po reformie z 1975 roku oraz – pomimo udanych eksperymentów (strefy usług publicznych) – nie zmieniając rozwiązań w sferze finansów publicznych w układach terytorialnych.

Drugi etap tej kluczowej dla funkcjonowania państwa ustrojowej reformy został wprowadzony od stycznia 1999 roku, a jej istotne elementy stanowiły przede wszystkim: powołanie szesnastu dużych zamiast 45 małych województw oraz wskrzeszenie zlikwidowanych w roku 1975 powiatów. Na poziomie regionalnym zaproponowano model ustrojowy zbliżony do rozwiązania francuskiego, z przedstawicielem rządu w terenie, jakim jest wojewoda, i samorządem wojewódzkim kierowanym przez marszałka. Wybory przeprowadzane w Polsce do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego na tych trzech poziomach regularnie co cztery lata są podstawą wyłaniania odpowiednich władz samorządowych na poziomie lokalnym i regionalnym.

Od 1 maja 2004 roku Polska stała się członkiem Unii Europejskiej. Konieczność dostosowania porządku prawnego do unijnego *acquis communautaire* oraz

aktywne uczestnictwo w europejskiej polityce spójności wymagały wysokiej jakości rządzenia nie tylko na poziomie krajowym, ale także regionalnym. Znacząca część środków europejskiej polityki spójności jest zarządzana na poziomie regionalnym oraz wdrażana jest na podstawie regionalnych programów operacyjnych, przygotowywanych dla obszarów typu NUTS 2¹. W Polsce jest to 16 regionalnych programów operacyjnych, za przygotowanie i wdrażanie których odpowiadają poszczególne urzędy marszałkowskie. Najważniejszymi beneficjentami tej polityki są najbiedniejsze obszary typu NUTS 2, o produkcie krajowym brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej wynoszącym poniżej 75% średniej całej UE.

2. Badania jakości rządzenia w Unii Europejskiej

Stare państwa członkowskie Unii Europejskiej wyróżniają się w świecie bardzo wysoką jakością rządzenia, jednak w ramach tej organizacji rejestrowane są bardzo znaczące zróżnicowania w układzie północ-południe. Po rozszerzeniu od 1 maja 2004 roku o osiem państw Europy Środkowej i Wschodniej, w tym Polskę, a także Cypr i Maltę, a następnie od 1 stycznia 2007 roku o Bułgarię i Rumunię, a od lipca 2013 roku o Chorwację, zasadniczo zmieniła się struktura wewnętrzna UE. W organizacji tej znalazła się bowiem duża grupa państw postkomunistycznych o tradycyjnie niskiej jakości rządzenia, cechująca się uwiązaniem instytucji społeczeństwa obywatelskiego, zbiurokratyzowaniem wszelkich struktur i procedur administracyjnych, a także centralizacją państwa połączoną z degradacją i fasadowością quasi-samorządności terytorialnej. Te cechy są słusznie uważane za niekorzystne dziedzictwo poprzedniej epoki ustrojowej, jakim była gospodarka centralnie planowana. W sytuacji powolnego tempa zmian transformacyjnych w sferze publicznej stało się to jedną z podstawowych barier bardziej dynamicznego rozwoju społeczno-gospodarczego nowych krajów członkowskich.

1. *Nomenclature of Units for Territorial Statistics* czyli *Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej*. Jest to uniwersalna regionalizacja Unii Europejskiej będąca nie tylko podstawą gromadzenia danych statystycznych w układach terytorialnych, ale także podstawą europejskiej polityki spójności i polityki konkurencji. Wyróżnia się jednostki typu NUTS 1 (makroregiony), NUTS 2 (regiony) oraz NUTS 3 (subregiony), a także dwa poziomy lokalne LAU 1 (Local Administration Units – Lokalne Jednostki Administracyjne) i LAU 2. Obecnie w Polsce jednostki terytorialne NUTS 1 to 6 makroregionów, jednostki NUTS 2 to 16 województw, a jednostki NUTS 3 to 62 subregiony. LAU 1 są to powiaty, a LAU 2 to poszczególne miasta i gminy.

Wprowadzenie konceptu wieloszczeblowego zarządzania publicznego oraz znaczenie europejskiej polityki spójności doprowadziły do zaadresowania kwestii jakości rządzenia w UE na poziomie regionalnym i lokalnym. Komisja Europejska szerzej podjęła tę problematykę w związku z pracami nad piątym raportem kohezyjnym, opublikowanym w listopadzie 2010 roku [European Union 2010], a następnie zasadniczo rozwinęła w szóstym raporcie kohezyjnym, zaprezentowanym w lipcu 2014 roku [Komisja Europejska 2014]. Oceny te zostały przedstawione w układzie obszarów typu NUTS 2.

Oceny Komisji Europejskiej bazowały na badaniach naukowych przeprowadzonych przez *Quality of Government Institute* (QoGI) Uniwersytetu w Goeteborgu. Ważnym odniesieniem były także analizy Banku Światowego przeprowadzone na poziomie państw świata, w tym członkowskich UE, w których oceniono skuteczność rządów oraz rządy prawa. W badaniach QoGI ukierunkowanych na określenie pozycji poszczególnych regionów typu NUTS 2 ankietowano 85 000 respondentów z 24 państw członkowskich i 212 regionów UE.

Badanie to koncentrowało się na: 1) usługach publicznych, które są kontrolowane w układzie terytorialnym (na poziomie regionalnym lub lokalnym): egzekwowaniu prawa, szkolnictwie i opiece zdrowotnej ze względu na jakość i bezstronność tych usług oraz 2) postrzeganiu korupcji, a także osobistych doświadczeń obywateli związanych z korupcją. Pozycja poszczególnych regionów określona została na podstawie odchylenia od wskaźnika przeciętnego dla danego kraju według badania Banku Światowego.

W konstrukcji regionalnego wskaźnika jakości rządzenia uwzględniono następujące pytania pogrupowane w czterech segmentach:

1. Przestrzeganie prawa: Jak oceniasz jakość policji w regionie? Czy policja w sposób specjalny traktuje niektórych obywateli? Czy wszyscy obywatele są w taki sam sposób traktowani przez policję? Czy korupcja dominuje w zachowaniu policji?
2. Efektywność rządzenia: Jak oceniasz jakość edukacji publicznej na swoim obszarze? Jak oceniasz jakość systemu publicznej ochrony zdrowia na swoim obszarze? Czy niektórzy ludzie są uprzywilejowani w systemie edukacji publicznej? Czy niektórzy ludzie są uprzywilejowani w systemie ochrony zdrowia? Czy wszyscy ludzie są traktowani tak samo w systemie edukacji publicznej? Czy wszyscy ludzie są traktowani tak samo przez system ochrony zdrowia?

3. Siła instytucji demokratycznych i wybieralnych: Jeśli występuje korupcja ze strony urzędnika publicznego lub polityka, jakie jest prawdopodobieństwo, że będzie to eksponowane przez lokalne media? Czy wybory na moim obszarze są uczciwe i wolne od korupcji?
4. Rozpowszechnienie korupcji: Czy korupcja jest rozpowszechniona w systemie szkół publicznych? Czy korupcja jest rozpowszechniona w systemie ochrony zdrowia? Czy w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy Ty lub ktoś z Twojej rodziny dał łapówkę za usługi medyczne? Jak często mieszkańcy regionu dawali łapówki, aby otrzymać usługi publiczne?

Konstrukcja wskaźnika regionalnego bazowała na odpowiedziach na te 16 pytań, które zostały zadane respondentom w wywiadach telefonicznych. Na część pytań odpowiedzi były oceniane w skali 1–10 punktów, a na część w skali 1–4 punkty. Dwa dodatkowe pytania dotyczyły poziomu satysfakcji z jakości rządu oraz stanu gospodarki. W analizie otrzymanych wyników uwzględniono także cechy demograficzne ankietowanych osób.

Wnioski ogólne wynikające z tego badania potwierdzają, że na poziomie regionalnym ze względu na jakość rządzenia wyróżniają się szczególnie pozytywnie kraje skandynawskie, Irlandia, Luksemburg, Holandia i Zachodnie Niemcy. Zdecydowanie najgorzej wypadają: Bułgaria, Rumunia, Grecja, Południowe Włochy i Chorwacja. Widoczna jest makroregionalizacja Unii Europejskiej na północ, zachód, południe i wschód. Oczywiście w najmniejszych krajach członkowskich trudno jest mówić o regionalnych aspektach jakości rządzenia. W sumie można powiedzieć, że mamy do czynienia z Unią Europejską o bardzo zróżnicowanej jakości rządzenia na poziomie regionalnym.

3. Jakość rządzenia w województwach Polski

Na podstawie badań Banku Światowego przeprowadzonych na poziomie państw, Polska została w roku 2012 sklasyfikowana na 19. miejscu ze względu na skuteczność rządów oraz na 21. miejscu ze względu na rządy prawa w układzie krajów członkowskich UE 28.

Badania te zostały przeprowadzone dla dwu momentów czasowych, dzięki czemu można ocenić zmianę pozycji województw Polski w ostatnich latach. W 2009 roku 6 województw znalazło się w przedziale najgorszym,

a 10 województw w przedziale przedostatnim (w sumie określono pięć przedziałów). W 2013 roku 5 województw znalazło się w przedziale czwartym, a 11 województw w przedziale piątym (w sumie uwzględniono osiem przedziałów). Oznacza to, mimo ograniczonej porównywalności tych obydwu badań, że w latach 2009–2013 nastąpiła istotna poprawa sytuacji województw Polski ze względu na jakość rządzenia, które awansowały do przeciętnych klas w Unii Europejskiej. W roku 2013 województwa Polski wyróżniają się pozytywnie na tle regionów nowych krajów członkowskich. Według oceny Komisji Europejskiej Polska obok Austrii, Danii, Holandii, Słowacji i Szwecji należy do państw członkowskich o zdecydowanie najniższych wewnętrznych różnicowaniach międzyregionalnych jakości rządzenia.

Jednak aby odpowiedzieć na pytanie, jaka jest faktycznie jakość rządzenia na poziomie wojewódzkim w Polsce, badania Komisji Europejskiej, które zostały skoncentrowane na percepcji korupcji w trzech kluczowych sektorach usług publicznych, na ogół zdecentralizowanych, niespecjalnie się nadają. W pierwszej kolejności należałoby postawić właściwe pytania badawcze, uwzględniające przede wszystkim odmienny kontekst rządzenia w państwach postkomunistycznych oraz specyfikę rozwojową Polski. Pytania wymagające poważnej refleksji naukowej są następujące:

1. Jakie znaczenie dla jakości rządzenia na poziomie regionalnym ma jakość administracji publicznej? W Polsce formułowane są krytyczne oceny odnośnie standardów obsługi obywatela przez administrację publiczną, opieszałości i uznaniowości realizacji różnorodnych procedur, szczególnych deficytach w systemie sprawiedliwości, a także braku partnerstwa różnych aktorów i instytucji, tworzących infrastrukturę nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego.
2. W jaki sposób powinno się badać jakość rządzenia na poziomie regionalnym? Czy wystarczy jedynie przeprowadzenie badań ankietowych na odpowiednio dużej i poprawnie dobranej próbie? Czy są jakieś istotne dane ilustrujące jakość rządzenia, generowane przez system statystyczny? Można sądzić, że badania ankietowe nie są wystarczającą przesłanką oceny jakości rządzenia. Prawdopodobnie można też poddać ewaluacji różne procedury administracyjne. Niewątpliwie dane statystyczne, diagnozy społeczne oraz analizy różnych procedur powinny zostać uwzględnione w trakcie oceny jakości rządzenia na poziomie regionalnym.

3. Jakie istotne elementy decydujące o jakości rządu na poziomie regionalnym są determinowane na poziomie krajowym? W państwach unitarnych, takich jak Polska, parlament i rząd kształtują rozwiązania ramowe (systemowe, prawne, organizacyjne), uniwersalne w skali całego kraju, co ma bardzo istotny wpływ na jakość rządu na poziomie regionalnym. Koncept przestrzennie ślepej polityki publicznej (*spatially blind policy*) lansowany przez Bank Światowy oznacza taką samą jakość, zakres oraz dostępność świadczeń publicznych we wszystkich jednostkach terytorialnych, niezależnie od ich położenia oraz cech strukturalnych [The World Bank 2009].
4. Jakie znaczenie dla oceny jakości rządu ma poziom dostępności terytorialnej do najważniejszych usług publicznych? Pomimo działań unifikujących dostępność do poszczególnych usług publicznych jest zróżnicowana terytorialnie, zarówno w układzie międzyregionalnym, jak też wewnątrz regionów, a także na poziomie państw członkowskich, co jest wynikiem ich poziomu rozwoju. Dotyczy to przede wszystkim usług wyższego rzędu, skoncentrowanych w niewielu największych ośrodkach miejskich, a równocześnie istnienia obszarów wiejskich o słabej dostępności do usług publicznych. Dlatego istotne znaczenie ma lokalizacja instytucji tej sfery usług oraz jakość infrastruktury transportowej, a także stan e-administracji, co pozwala na świadczenie części tych usług na odległość.
5. Czy można wyróżnić jakieś specyficzne uwarunkowania jakości rządu na poziomie regionalnym istotne dla państw postkomunistycznych? Charakterystyczna dla systemu radzieckiego wszechwładza urzędników i ich arogancja, bizantyjskie procedury, model zaświadczeń zamiast oświadczeń, a także brak instytucji społeczeństwa obywatelskiego i mechanizmów partycypacyjnych są systematycznie eliminowane w wyniku transformacji ustrojowej, jednak jest to proces długotrwały i bardzo złożony. Nowym zjawiskiem jest bardzo rozpowszechniona potrzeba uzyskiwania różnego rodzaju koncesji, co tkwi w mentalności pochodzącej z poprzedniej epoki gospodarki centralnie planowanej i dodatkowo sprzyja korupcji.
6. Czy można jakość rządu sprowadzić do zapobiegania szeroko definiowanej korupcji? Rozpowszechnienie korupcji jest oczywiście jednym z objawów niskiej jakości rządu, co dotyczy nie tylko

obywateli, ale także podmiotów gospodarczych. Jednak bardzo ograniczony zakres innych niż dotyczących percepcji korupcji przesłanek oceny jakości rządzenia w przytoczonym badaniu razi. Kluczowe jest pytanie, czy są jakieś regionalnie istotne przesłanki (podstawy) mogące być podstawą do oceny jakości rządzenia.

7. Czy istnieje korelacja pomiędzy jakością rządzenia a rozwojem samorządności? Często jest przyjmowana hipoteza, że decentralizacja państwa i wzmocnienie samorządów terytorialnych automatycznie sprzyja poprawie jakości rządzenia. W Unii Europejskiej w układzie państw członkowskich został zestawiony także wskaźnik samorządności regionów. Kraje członkowskie cechuje mozaika rozwiązań ustrojowych, prawdopodobnie niektóre z nich generują wysoką jakość rządzenia.
8. Czy trafna jest teza o bardzo niskim zróżnicowaniu jakości rządzenia w układzie regionalnym w Polsce? W Polsce na poziomie wojewódzkim generalnie rejestrujemy bardzo znaczące zróżnicowanie wszystkich kategorii społecznych, gospodarczych, politycznych oraz kulturowych. Trajektorie rozwojowe i struktury społeczno-gospodarcze 16. województw są odmienne. Dodatkowo analizy prowadzone w układzie podregionów, powiatów czy też gmin dokumentują bardzo znaczące zróżnicowania wewnątrzregionalne. Zbliżone parametry jakości rządzenia w układach regionalnych byłyby świadectwem olbrzymiego sukcesu Polski w wyniku udanej transformacji ustrojowej.
9. Czy są jakieś istotne czynniki terytorialne mające wpływ na jakość rządzenia? Prawdopodobnie wpływ mogą mieć między innymi: wielkość województwa, przesłanki historyczne, położenie na obszarze danego województwa dużych metropolii miejskich. Wpływ może mieć także udział ludności miejskiej i wiejskiej. Należałoby także ocenić, czy znaczący wpływ mogą mieć również przyczyny kulturowe. Niezbędna jest także ocena zróżnicowań wewnątrzwojewódzkich, co mogłoby pozwolić na wprowadzenie różnych terytorialnych instrumentów polityki regionalnej.
10. Czy i jak problem jakości rządzenia jest podejmowany przez europejską politykę spójności? Bezpośrednio po akcesji dużej grupy państw postkomunistycznych problem ten był niedoceniany przez europejską politykę spójności. Doświadczenia europejskiej polityki spójności z lat 2004–2006 i 2007–2013 oraz opóźnienia we wdrożeniu *acquis*

communautaire uświadomiły wszystkim partnerom istotne deficyty administracji publicznej, mające miejsce zarówno na poziomie krajowym, jak też regionalnym. Dlatego w ramach europejskiej polityki spójności na lata 2014–2020 nastąpiło zasadnicze dowartościowanie znaczenia tematyki jakości rządzenia w nowych krajach członkowskich. Brak jest jednak szerszego nawiązania do tej sfery w kluczowej strategii Europa 2020 [Komisja Europejska 2010].

4. Wskaźnik samorządności w Polsce na tle Unii Europejskiej

W Polsce przyjmuje się jako pewnik, że samorządność terytorialna sprzyja rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Wyrazem znaczenia przywiązywanego do jakości rządzenia stały się zapisy dokumentów programowych o horyzoncie czasowym roku 2020, takich jak: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR) 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie z roku 2010 [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010] oraz Strategia Rozwoju Kraju 2020, przyjęta uchwałą Rady Ministrów w dniu 25 września 2012 roku [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2012].

Na rosnące znaczenie jakości rządzenia na poziomie krajowym i regionalnym, jako istotnego warunku uniknięcia przez Polskę pułapki średniego poziomu rozwoju, zwracano także uwagę w najważniejszych raportach naukowych [Geodecki i in. 2013]. W raportach tych formułowane są oczekiwania, że decentralizacja państwa oraz policentryczność struktur powinny sprzyjać poprawie jakości rządzenia, bowiem najważniejsze decyzje gospodarcze i społeczne są lepiej dopasowane do lokalnego kontekstu rozwojowego.

W Unii Europejskiej zestawiono wskaźnik samorządności regionów dla 28 państw członkowskich [Komisja Europejska 2014]. Uwzględniono jako zmienne zerojedynkowe następujące elementy:

- głębię instytucjonalną (stopień, w jakim władze regionalne są autonomiczne, a nie powoływane przez rząd krajowy);
- zakres polityki regionalnej – dziedziny polityki, za które odpowiadają władze regionalne;
- autonomię budżetową – zakres, w jakim organy regionalne mogą nakładać podatki na obywateli;

- autonomię w zakresie zaciągania pożyczek;
- reprezentację – zakres, w jakim region ma niezależne uprawnienia ustawodawcze i wykonawcze.

Polska znalazła się w tej klasyfikacji bardzo nisko, zaledwie w przedostatnim przedziale, na poziomie Rumunii, Czech i Słowacji, znacznie poniżej Węgier. Proponowany przez Komisję Europejską wskaźnik nie uwzględnia między innymi: poziomu decentralizacji finansów publicznych, poziomu centralizacji (decentralizacji) wdrażania środków Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSI), struktury wydatków w sferze inwestycji publicznych według odpowiedzialności poziomu centralnego i regionalnego. Tak niska ocena wskazuje z jednej strony na niedocenienie zmian, jakie dokonały się w Polsce w ostatnich 25 latach, z drugiej strony wymagałaby jednak bardziej pogłębionych badań.

5. Interwencja na rzecz jakości rządzenia w ramach europejskiej polityki spójności 2014–2020

Kwestie znaczenia poprawy jakości rządzenia w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej zostały znacznie szerzej niż wcześniej podjęte w ramach europejskiej polityki spójności w okresie programowania 2014–2020. W regulacjach wśród jedenastu celów tematycznych wyróżniono między innymi cel numer 11, dedykowany wzmocnieniu zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014A]. W *Position Paper* Komisji Europejskiej dla Polski, będącym podstawą negocjacji perspektywy finansowej europejskiej polityki spójności na lata 2014–2020 założono, że efektywna i przyjazna dla biznesu administracja publiczna będzie stymulatorem pozytywnych zmian w tym okresie, przede wszystkim dzięki uproszczeniu procedur administracyjnych, zwiększeniu jakości świadczonych usług prawnych oraz systemowemu podejściu do wdrożenia e-administracji [European Commission 2012].

Podstawowym dokumentem określającym priorytety europejskiej polityki spójności w Polsce w latach 2014–2020 jest Umowa Partnerstwa, jaka została uzgodniona pomiędzy rządem Polski a Komisją Europejską 25 maja 2014 roku [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014B]. Stwierdzono

w nim, że celem szczegółowym tego celu tematycznego w Polsce jest poprawa warunków administracyjno-prawnych dla rozwoju gospodarki, w tym przede wszystkim rozwoju przedsiębiorczości. Cel ten będzie wdrażany w latach 2014–2020 wyłącznie w ramach krajowego segmentu programowania (nie będzie przedmiotem finansowania w ramach regionalnych programów operacyjnych), co oznacza brak możliwości dostosowania interwencji europejskiej polityki spójności do regionalnego kontekstu rozwojowego. Priorytety zawarte w Umowie Partnerstwa dla Polski uwzględniają:

1. poprawę istniejącego prawa poprzez zmniejszenie obciążeń biurokracyjnych i deregulacje;
2. usprawnienie procesu legislacyjnego poprzez lepsze wykorzystanie instrumentów wpływu regulacji, większe zaangażowanie interesariuszy w proces stanowienia prawa, lepsze informowanie o istniejącym, zmienianym i tworzonym prawie;
3. poprawę jakości planowania przestrzennego oraz usprawnienie procesu inwestycyjno-budowlanego;
4. poprawę dostępu do i podniesienie efektywności wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i gospodarczych poprzez usprawnienie procesów zarządzania i komunikacji w sądownictwie i prokuraturze, a także poprawę jakości wydawanych orzeczeń oraz zwiększanie skuteczności ich egzekwowania;
5. poprawę jakości usług świadczonych przez administrację publiczną poprzez wzrost jakości usług administracyjnych, jakie są istotne z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej.

Jak wynika z tego zestawienia, priorytety Unii Europejskiej wdrażane w latach 2014–2020 w ramach europejskiej polityki spójności w Polsce dotyczą przede wszystkim systemu kształtowania i świadczenia prawa oraz usług publicznych, w założeniu aprzestrzennych. Ten segment zarządzania publicznego jest słusznie uważany za jedną z podstawowych słabości jakości rządzenia w Polsce. Pominęto kwestie uważane za istotne dla jakości rządzenia na poziomie regionalnym, jakie zostały wymienione w szóstym raporcie kohezyjnym.

6. Konkluzje

Przeprowadzona analiza pozwoliła stwierdzić, że w Polsce rejestrujemy głęboką sprzeczność pomiędzy:

1. percepcją skali zróżnicowania jakości rządzenia w układach regionalnych oraz wyjątkowego znaczenia jakości rządzenia na poziomie wojewódzkim dla rozwoju społeczno-gospodarczego Polski w nadchodzących latach;
2. czynnikami uwzględnianymi przez Komisję Europejską jako decydującymi o jakości rządzenia w regionach, które zostały oparte o szeroko definiowaną percepcję korupcji, przy zasadniczym niedowartościowaniu innych przesłanek;
3. ukierunkowaniem przez Komisję Europejską europejskiej polityki spójności w Polsce w latach 2014–2020 w zakresie poprawy sprawności administracji publicznej, która została zorientowana przede wszystkim na poprawę jakości wymiaru sprawiedliwości oraz doskonalenie procesu legislacyjnego.

Podjęcie zaproponowane przez Komisję Europejską wymaga zasadniczej modyfikacji w przypadku dokonywania oceny jakości rządzenia na poziomie regionalnym w nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej, co odnosi się także do Polski. Taka ocena powinna dotyczyć między innymi: sprawności różnych procedur administracyjnych z punktu widzenia ich regionalnego zróżnicowania, wdrożenia konceptu e-administracji publicznej, określenia zakresu i charakteru relacji administracji publicznej z partnerami gospodarczymi i społecznymi. Należałoby uwzględnić także ukierunkowanie interwencji EFSI UE, jakie zaproponowane zostało w latach 2014–2020 w nowych krajach członkowskich.

Scentralizowane podejście do interwencji dotyczącej jakości rządzenia, zaproponowane przez Komisję Europejską w latach 2014–2020, utrudnia precyzyjne dostosowanie interwencji strukturalnej Unii Europejskiej do specyfiki regionalnego kontekstu rządzenia w Polsce. Niepokojącym zjawiskiem jest także rejestrowane w latach 2014–2020 w Unii Europejskiej zmniejszenie skali interwencji środków EFSI zarządzanych w ramach regionalnych programów operacyjnych, bowiem w porównaniu z latami 2007–2013 nastąpiło przesunięcie na rzecz krajowych programów operacyjnych, które są zarządzane na poziomie centralnym.

Literatura:

- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., 2012, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- European Commission, 2012, *Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Poland for the period 2014–2020*, Brussels, 28 September.
- European Union, 2010, *Investing in Europe's Future. A regional development strategy for 2020. Fifth report on economic, social and territorial cohesion*, Brussels, November.
- Komisja Europejska, 2010, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju, sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, Bruksela 3.3. 2010, KOM(2010) wersja ostateczna.
- Komisja Europejska, 2014, *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach. Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Bruksela, lipiec.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014A, *Zbiór aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych na lata 2014–2020*, Warszawa.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014B, *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Umowa Partnerstwa*, Warszawa, 25 maj.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 roku.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012, *Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 roku, Warszawa, Monitor Polski, 22 listopada 2012 roku, poz. 882.
- The World Bank, 2009, *World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography*, Washington DC.

SAMORZĄD GOSPODARCZY ISTOTNYM PARTNEREM ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ W ZARZĄDZANIU PAŃSTWEM W POLSCE

W jednej z moich poprzednich publikacji stawiałem pytanie, czy państwo polskie potrzebuje samorządu gospodarczego¹. Odpowiedź – po obszernej analizie historycznej i prawnej, a także przy uwzględnieniu użyteczności i potrzeb gospodarki – była jak najbardziej twierdząca. Przypomnę, że w konkluzjach stwierdzałem, że samorząd gospodarczy w Polsce powinien być oparty na czterech głównych założeniach, którymi są²:

1. obligatoryjna, powszechna organizacja przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą (bez przymusu należenia do organizacji samorządu – definiowanego jako obligatoryjna deklaracja przedsiębiorcy, a z powszechnym charakterem stawania się członkiem samorządu gospodarczego z chwilą rejestracji działalności gospodarczej).
2. wykonywanie zadań publicznych, a więc takich, które zostały powierzone mu na drodze ustawy lub innego aktu normatywnego albo zostały podjęte do wykonania przez administrację w prawnie określonym trybie. Do przykładowych zadań publicznych powierzonych samorządowi gospodarczemu zaliczyłem między innymi zadania związane z oświatą i kształceniem, w tym głównie zawodowym, opiniowanie aktów prawnych, szczególnie tych związanych z działalnością gospodarczą (wraz z mechanizmem gwarantującym skuteczność tych opinii poprzez możliwość zaskarżenia stanowiska organu władzy państwowej odmawiającego uwzględnienie stanowiska zawartego w opinii), dokonywanie wpisów i wydawanie potwierdzeń do i z np.

1. A. Zdebski, *Czy państwo polskie potrzebuje samorządu gospodarczego*, w: *Przyszłość wolności. Wymiar krajowy–regionalny–międzynarodowy*, Kraków in 2014, s. 205 i nast.

2. Szerzej na ten temat, *Ibidem*, s. 219 i nast.

- krajowych i gminnych rejestrów gospodarczych. Celem przekazania zadań publicznych samorządowi gospodarczemu nie jest przekazywanie władzy dla samego jej sprawowania, ale po to, aby zadania realizowane były szybciej, taniej i bardziej wiarygodnie na rzecz środowiska przedsiębiorców, którego dotyczą.
3. zorganizowanie samorządu gospodarczego w jednorodną sieć, bo tylko sieciowe działanie (określona liczba jednostek organizacji samorządu gospodarczego, tak aby były łatwo dostępne dla przedsiębiorców oraz mogły szybko i sprawnie świadczyć swoje usługi) zapewni skuteczne wypełnienie jego funkcji wobec administracji rządowej i samorządowej, a przede wszystkim przedsiębiorców.
 4. finansowanie odbywające się bez dodatkowego przymusowego obciążania przedsiębiorców, członków samorządu gospodarczego. Sugerowany system finansowania powinien być oparty o dobrowolne składki, darowizny i dotacje państwowe przekazywane na konkretne zadania publiczne. Pisałem też wtedy w podsumowaniu: *To cztery założenia, które są podstawowymi determinantami dobrze zorganizowanego samorządu gospodarczego, skutecznego i bardzo potrzebnego partnera administracji państwa polskiego w organizacji i wspieraniu rozwoju gospodarki, a to przecież gospodarka tworzy to, co jest dzisiaj jednym z najbardziej poszukiwanych dóbr – miejsca pracy. Dobrze działający samorząd gospodarczy może przynosić znaczne oszczędności w wydawaniu pieniędzy publicznych, kierując ich strumień tam, gdzie można je najlepiej wydać na rozwój przedsiębiorczości, szczególnie tej lokalnej. Samorząd gospodarczy powinien być najbliżej przedsiębiorców, identyfikować ich potrzeby i adresować właściwe wnioski, domagając się ich realizacji od organów administracji państwa. Samorząd gospodarczy musi być (tak jest np. w Niemczech, Francji, Hiszpanii, Włoszech i wielu innych krajach) partnerem, a nie przeciwnikiem, adwersarzem władzy i administracji państwa*³. Przytoczyłem też za S. Cygankiem dwa obszernie cytaty, które chcę powtórzyć, bo w krótkiej i skondensowanej formie ilustrują funkcję, jaką może spełniać samorząd gospodarczy (na przykładzie Niemiec, a także – cytat drugi – pokazujący istotę sporu o to, jaki samorząd gospodarczy jest bardziej potrzebny w Polsce.

3. Ibidem, s. 221.

W Niemczech izby przemysłowo-handlowe stanowią niezwykle istotny element samorządu gospodarczego. Nadana im z racji prawa ranga sprawia, iż traktowane są na zasadzie partnerskiej przez władze centralne, regionalne i lokalne. W Niemczech budżet każdego miasta i gminy musi być zaopiniowany przez właściwą izbę przemysłowo handlową. Ta opinia formalnie nie zobowiązuje, ale jest cenną wskazówką dla radnych i opinii publicznej, udzieloną przez ludzi, którzy potrafią gospodarować pieniędzmi. Podobnie brane są pod uwagę postulaty samorządu gospodarczego, np. w sprawie budowy nowych dróg czy linii przesyłowych albo poprawy sytuacji na rynku pracy. Dzięki powszechności, nawet przy niewielkich składkach członkowskich, izby posiadają duże budżety. Pozwala im to finansować różnego rodzaju działania na rzecz członków, zatrudniać ekspertów, potrzebnych na przykład do analizowania sytuacji na danym rynku czy opiniowania projektów aktów prawa⁴.

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

Tak więc opowiedziałem się za samorządem gospodarczym jako korporacją prawa publicznego, realizującą zadania publiczne w ramach decentralizacji zarządzania państwem i odejścia od centralizacji tego zarządzania w takim zakresie, w jakim inne organy mogą lepiej i efektywniej przejąć zadania państwa, szczególnie te, które mogą być trudniejsze do wykonania przez administrację państwa ze względu np. na brak odpowiedniej wiedzy i odpowiedniego przygotowania pracowników organów państwa, ze zdefiniowaną grupą członków (przedsiębiorcy) nadzorowaną w ramach kontroli przez państwo, ale samo się zarządzających. Odróżniam wyraźnie samorząd gospodarczy, ze względu na jego charakter i umocowania prawne, od innych organizacji zrzeszających różne grupy przedsiębiorców, które działają na podstawie i w granicach prawa, reprezentując interesy swoich członków, a więc bardzo zbliżone charakterem i celem działania do organizacji lobbingsowych. Organizacje te działają oczywiście nie tylko w interesie swoich członków

4. S. Cyganek, *Izby przemysłowo-handlowe w Polsce i Niemczech*, Poznań 2004, s. 88.

reprezentujących określone środowiska, ale też w szerszym, ogólnie pojętym interesie pracodawców (np. każdy przedsiębiorca jest pracodawcą – firmy jednoosobowe – i nie każdy pracodawca jest przedsiębiorcą – większość szpitali), grup przedsiębiorców z dwóch lub kilku wybranych krajów (izby bilateralne – Amerykańska Izba Handlowa w Polsce, Polsko-Niemiecka Izba Przemysłowo-Handlowa i inne), branż gospodarki (izby branżowe, np. Izba Handlowo-Przemysłowa Eksporterów, Krajowa Izba Odlewnicza w Polsce), klubów przedsiębiorców (BCC, Stowarzyszenie Przedsiębiorców Miasta Krakowa) czy też zrzeszenia handlu, transportu i usług (np. Kongregacja Kupiecka, Stowarzyszenie Transportu Międzynarodowego w Polsce).

W Polsce ukształtował się więc system zrzeszania się przedsiębiorców w organizacje o charakterze dobrowolnych związków przedsiębiorców, które są (zgodnie z zapisami ustaw, w oparciu o które działają) samorządem gospodarczym (izby gospodarcze, izby rzemieślnicze, izby rolnicze), organizacjami pracodawców (KPP „Lewiatan”, Pracodawcy RP, BCC), innymi organizacjami przedsiębiorców, będącymi stowarzyszeniami, spółkami prawa handlowego, izbami branżowymi i bilateralnymi. Tak zorganizowana i ukształtowana reprezentacja przedsiębiorców nie jest skutecznym reprezentantem swojej grupy zawodowej, a co więcej (między innymi wskutek braku tej skutecznej reprezentacji), w okresie ostatnich lat stała się obiektem krytyki i synonimem grupy zawodowej działającej tylko dla swojego dobra i partykularnego interesu.

Znamienny jest tytuł wywiadu z jednym z czołowych polskich przedsiębiorców Zbigniewem Jakubasem: *Od 10 lat państwo nie jest partnerem dla biznesu*⁵. Warto zacytować parę jego wypowiedzi z tego wywiadu: *Żyję i prowadzę biznes wystarczająco długo, by wiedzieć, że strukturalnego wsparcia dla przedsiębiorczości w Polsce nigdy nie było. W Polsce nikt nigdy nie został rozliczony za brak działań i niepodejmowanie decyzji, natomiast za podejmowanie decyzji – owszem. Panuje nieufność i z biznesem nikt nie chce teraz rozmawiać. Kapitalizm nie może dziś być systemem wilczym, pazernym, jak kiedyś, to musi być kapitalizm z ludzką twarzą. Autor stawia też m.in. dwa pytania: Czy Polska ma politykę gospodarczą? Odpowiedź: Ja jej nie widzę. U nas wszystko dzieje się ad hoc. Może jestem niesprawiedliwy w tej ocenie, ale nie widzę żadnego przykładu skutecznej długofalowej polityki gospodarczej prowadzonej przez państwo, którą można by dać za wzór. Co powinno być podstawą polityki gospodarczej państwa*

5. „Dziennik Gazeta Prawna”, 24 czerwca 2015, nr 120, s. A6.

polskiego? Odpowiedź: Podstawową rzeczą jest właśnie uczciwość państwa wobec przedsiębiorcy i odwrotnie⁶.

Przytoczyłem opinie pana Zbigniewa Jakubasa, bo moim zdaniem trafnie oddają relacje obecne w stosunkach przedsiębiorcy – państwo i wskazują podstawy budowania nowych relacji na osi przedsiębiorca – państwo, a to uczciwość i zaufanie.

Jeśli dodać, że program wyborczy PiS w roku 2015 stawia na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw i proponuje liczne ułatwienia w prowadzeniu działalności gospodarczej, a także nowe założenia w programach wyborczych Platformy Obywatelskiej idą w tym, proprzedsiębiorczym kierunku, to wydaje się, że nie będzie możliwa realizacja tych celów bez wsparcia i rzeczowej konsultacji ze środowiskami przedsiębiorców. A to wsparcie i konsultacje najlepiej zapewni dobrze zorganizowany kompetentny samorząd gospodarczy. Polska bowiem potrzebuje dzisiaj dla sprawnego i efektywnego zarządzania państwem sensownego modelu reprezentacji przedsiębiorców, jako istotnej grupy społecznej, która powinna, a w zasadzie musi mieć wpływ i możliwość debaty publicznej, a także decyzji w zakresie rozwoju gospodarczego państwa, co się wiąże z decyzjami o tworzeniu bądź likwidacji miejsc pracy. Taką najlepszą reprezentacją będzie w Polsce samorząd gospodarczy w rozumieniu i modelu kontynentalnym, a nie luźne, głównie lobbystyczne zrzeszenia przedsiębiorców. Jeszcze raz przypomnę argumenty za samorządem gospodarczym w Polsce:

- mamy wieloletnie tradycje samorządu gospodarczego (izby przemysłowo-handlowe powstawały od 1850 roku),
- państwo potrzebuje w miarę jednolitego przedstawiciela przedsiębiorców, który wypowiadałby się w ich wspólnym imieniu,
- administracja państwa nie posiada odpowiedniej wiedzy fachowej i jest poddawana naciskom politycznym w tworzeniu prawa, którego jakość będzie decydować o losach społeczeństwa, o szybkości rozwoju państwa, tak aby stworzyć właściwą płaszczyznę dla gospodarki konkurencyjnej,
- tylko samorząd gospodarczy wykonujący zadania publiczne jako system organizacji przedsiębiorców stanowi realizację konstytucyjnej zasady pomocniczości i przejście od państwa unitarnego do państwa samorządowych regionów.

6. Ibidem.

W teorii wyróżnia się cztery podstawowe modele samorządu gospodarczego: kontynentalny, anglosaski, mieszany i administracyjny⁷. Model kontynentalny, zwany też francuskim (powstał we Francji), występuje obecnie w Niemczech, Francji, Włoszech, Hiszpanii, Holandii, ale też Algierii, Egipcie i Maroku. W tym modelu izby gospodarcze są korporacjami prawa publicznego z obligatoryjnym członkostwem, posiadają uprawnienia administracyjne i, co podkreśla Bandarzewski, *są formą decentralizowania administracji publicznej*⁸. Izby niemieckie (83 izby przemysłowo-handlowe, 48 zagranicznych izb przemysłowo-handlowych i szczebel najwyższy Zrzeszenie Niemieckich Izb Przemysłowo-Handlowych) przykładowo wykonują takie zadania jak: opiniowanie planów komunalnych, planów urbanistycznych miast i osiedli, polityki podatkowej gmin, prowadzenie rejestrów handlowych, zajmują się ochroną znaków towarowych, przestrzeganiem dobrych obyczajów i etyki, doradzają przedsiębiorcom w zakresie prawa, innowacji, zarządzania przedsiębiorstwami (szczególnie małymi i mikro). Prowadzą też szkolnictwo zawodowe, organizują szkoły zawodowe, organizują system zatrudniania absolwentów. Wydają certyfikaty eksportowe i importowe, a także koncesje, tam gdzie prawo niemieckie ich wymaga⁹.

Izby przemysłowo-handlowe we Francji (153 izby okręgowe, 21 regionalnych i szczebel najwyższy – Zgromadzenie Francuskich Izb Przemysłowo-Handlowych) z zadań publicznych wykonują zadania związane z rozwojem infrastruktury. Zarządzają 121 portami lotniczymi, 59 portami rzecznoimi i morskimi, 336 parkami przemysłowymi i 34 centrami handlowymi¹⁰. Bandarzewski podkreśla, że w tym modelu: *Izbom delegowane są zadania publiczne do wykonania, zgodnie z zasadą subsydiarności, ponieważ izby te są najbliższe samym przedsiębiorcom. Za przekazywaniem zadań publicznych izbom przemawiają następujące argumenty:*

- a) *wykonywanie tak delegowanych zadań jest tańsze niż wykonywanie ich przez administrację publiczną, ponieważ izby mają większe możliwości właściwego rozpoznania problemów i właściwego wykonania zadań dotyczących przedsiębiorców i ich działalności gospodarczej;*

7. K. Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim*, studium prawne, Kraków 2014, s. 279 i nast.

8. *Ibidem*, s. 280.

9. Więcej na temat działalności izb przemysłowo-handlowych w Niemczech w: S. Cyganek, *op. cit.*, s. 68 in, K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 284.

10. K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 282.

- b) *przekazywanie zadań izbom jest zgodne z zasadą decentralizacji i subsydiarności*¹¹.

Model anglosaski (zwany też anglosaksońskim) występuje w Wielkiej Brytanii, Norwegii, Szwecji, Belgii, Rosji, a także w USA, Nowej Zelandii, Australii, Indiach. W tym modelu nie ma jednolitych zasad tworzenia izb gospodarczych. Izby mogą być tworzone jako stowarzyszenia (np. Belgia) lub spółki prawa handlowego (Wielka Brytania), a także podmioty prawa działające w oparciu o ustawy ściśle określające ich działanie (Polska, Rosja, Czechy). Zadania tego typu izb związane są głównie ze wspieraniem rozwoju gospodarczego, prowadzeniem analiz rynku, działalnością informacyjną, promocją eksportu, prowadzeniem szkoleń i doradztwem, organizowaniem wystaw, misji przedsiębiorców, a także opiniowaniem aktów prawnych (ale nie ma obowiązku określonego w prawie zasięgania opinii w izbach). Zadania izb regulują najczęściej statuty izb, niekiedy w oparciu o delegację ustawową. W niektórych krajach (Szwecja, Czechy, Rosja) prawo ściśle określa okręgi działania poszczególnych izb terytorialnych. Członkostwo w tego typu izbach jest dobrowolne, a członkami mogą być nie tylko przedsiębiorcy, ale też organizacje przedsiębiorców. *Fakultatywne członkostwo oznacza dużo mniejszy wpływ na wykonywanie zadań publicznych, a także ogranicza stabilność finansową takiej izby w stosunku do modelu kontynentalnego*¹².

W wielu krajach (USA, Wielka Brytania, Indie, Australia) w praktyce pozycja izb handlowych czy przemysłowo-handlowych jest bardzo silna, a administracja publiczna ściśle z nimi współpracuje, powierzając im niektóre zadania własne do wykonania.

Model mieszany występuje w niewielu państwach (m.in. Japonia, Tajlandia, Brazylia). Łączy on elementy systemu kontynentalnego z systemem anglosaskim. Izby tworzone są na podstawie aktów władzy ustawodawczej (ustawy, są one korporacjami prawa publicznego), zaś członkostwo w nich może być obligatoryjne lub fakultatywne (dobrowolne), np. dla przedsiębiorstw państwowych obligatoryjne, a dla pozostałych dobrowolne. Działają one najczęściej w ściśle określonych terytorialnie okręgach. Do zadań izb należą te, które są charakterystyczne dla innych izb w modelu anglosaskim, ale z większą ilością powierzonych zadań, zleconych z zakresu administracji

11. Ibidem, s. 284.

12. Ibidem, s. 287.

publicznej. Co charakterystyczne dla tego modelu – składki na działalność izb mają charakter powszechny dla członków, a ich wysokość zatwierdza administracja publiczna¹³.

Model administracyjny (występuje dzisiaj w bardzo niewielu krajach, np. Wietnam, Chiny, Arabia Saudyjska) charakteryzuje się tym, że izby przemysłowo-handlowe są wydzieloną częścią administracji publicznej, np. w formie państwowych lub rządowych agencji. Izby działają w oparciu o swoje statuty i realizują w zasadzie takie zadania jak izby przemysłowo-handlowe w innych modelach, ale pod kontrolą administracji rządowej.

Wybór modelu samorządu gospodarczego zależy od wielu czynników, a przede wszystkim od modeli gospodarki, zakresu oddziaływania państwa na gospodarkę, historycznych uwarunkowań – stwierdza K. Bandarzewski¹⁴. W pełni należy zgodzić się z tą tezą. Gdyby ją odnieść do realiów współczesnej Polski, to w oparciu o te kryteria należy rozważać, moim zdaniem, wyłącznie system kontynentalny z modyfikacjami, a szczególnie z wyłączeniem obligatoryjnego członkostwa i zastąpieniem go terminem powszechności. Przez powszechność przynależności do samorządu gospodarczego rozumiem akceptowanie przez prowadzących zarejestrowaną działalność gospodarczą uczestnictwa w zorganizowanym w sieć izb gospodarczych (przemysłowo-handlowych) i izb rzemieślniczych samorządnie gospodarczych z przysługującym prawem, dla każdego zarejestrowanego przedsiębiorcy, udziału w wyborach władz organów w organizacjach samorządu gospodarczego. Organizacje samorządu gospodarczego powinny być z mocy prawa korporacjami publicznymi wykonującymi wymienione w ustawie zadania publiczne. Ich finansowanie powinno pochodzić z dobrowolnych składek tych przedsiębiorców, którzy zadeklarowali poprzez oświadczenie woli swoje członkostwo w organizacji samorządu gospodarczego (izba przemysłowo-handlowa, izba rzemieślnicza, ewentualnie jeszcze inna organizacja wskazana przez ustawę), i dotacji na zadania publiczne. Tylko reprezentanci członków z zadeklarowaną przynależnością do organizacji samorządu gospodarczego mogliby być wybierani do władz tych organizacji, w wyborach (jak wcześniej wskazano) o charakterze powszechnym.

13. Ibidem, s. 288.

14. Ibidem, s. 289 i nast.

Zapewne napisanie nowej ustawy od początku, uwzględniającej założenia jak wyżej, byłoby najlepszym rozwiązaniem, ale mając w pamięci historię uchwalania nowego prawa o samorządzie gospodarczym (kilkanaście projektów ustaw składanych do sejmu, większość nie dotarła nawet do pierwszego czytania), długi czas potrzebny na jej uchwalenie i przewidywane dalej niekończące się dyskusje, czy Polsce potrzebny jest samorząd gospodarczy w jego pełnym, prawnym rozumieniu, proponuję nowelizację (modyfikację) obowiązującego prawa (a nie pisanie nowej ustawy).

Nie ma przeszkód natury prawnej, aby na bazie istniejącego ustawodawstwa wyposażyć działające już, określone przez ustawy organizacje samorządu gospodarczego w dodatkowe uprawnienia, usystematyzować jego organizację, a także unifikować struktury, aby liczba organizacji nie była za duża, co dzisiaj obniża ich efektywność i skuteczność działania¹⁵.

Konstytucyjna regulacja samorządu gospodarczego jest niejednoznaczna i pozwala na znaczną dowolność interpretacyjną podkreśla K. Bandarzewski¹⁶. Konstytucja RP z 1997 roku w art. 15. i 16. określa i gwarantuje prawo do sprawowania władzy dla samorządów terytorialnych. Art. 17. odnosi się zaś do samorządów zawodowych (ust.1.) i innych nienazwanych (ust.2.). W ustawie 2. podkreślono, że inne, utworzone w drodze ustawy rozdzaje samorządu nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Cytowany K. Bandarzewski konstatuje, że *ustawodawca nie nazwał innych rodzajów samorządów mianem samorządu gospodarczego, to jednak w doktrynie prawa powszechnie się przyjmuje, że owym innym rodzajem samorządu jest właśnie samorząd gospodarczy lub specjalny*¹⁷.

Moim zdaniem nie ma więc podstaw, aby kwestionować konstytucyjność organizacji samorządu gospodarczego, do których ustawodawca wyraźnie zaliczył izby gospodarcze działające na podstawie ustawy o izbach gospodarczych z dnia 30 maja 1989 roku oraz samorząd rzemiosła na podstawie ustawy o rzemiośle z 22 marca 1989 roku.

W tym miejscu chcę też przypomnieć, że w toku prac nad Konstytucją RP już w 1994 roku wnoszono o wpisanie do Konstytucji samorządu gospodarczego, zaś podczas drugiego czytania Sprawozdania Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego o projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

15. Podkreśla to min. K. Bandarzewski w: K. Bandarzewski op. cit, s. 299.

16. K. Bandarzewski op. cit, s. 294.

17. K. Bandarzewski op. cit, s. 93 i nast.

(27.02.1997) po długiej dyskusji poseł Józef Łochowski wniósł poprawkę do art. 17. ust 2. proponując, aby w tym artykule po słowach „można tworzyć” dodać „samorząd gospodarczy”.

A zatem pierwsze zdanie ust. 2. brzmiałoby: *W drodze ustawy można tworzyć również samorząd gospodarczy i inne rodzaje samorządu*¹⁸.

Podczas głosowania nad poprawkami 41 i 42 do art. 17. konstytucji (w poprawce 42 wnioskodawcy proponowali, aby wśród innych samorządów, które można tworzyć w drodze ustawy, wymienić samorzady gospodarcze i rolnicze, które uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej) obie poprawki odrzucono. Można przyjąć, że taki wynik głosowania nad poprawkami, które wprowadzały samorząd gospodarczy, był wynikiem trwającej od 1994 roku, ze szczególnym nasileniem w 1996 roku, dyskusji w parlamencie na temat projektów ustawy o samorządzie gospodarczym i izbach przemysłowo-handlowych. Projekty wyżej wspomnianych ustaw miały tyle samo zwolenników, co przeciwników, ale zwyciężył lobbing nowo powstających organizacji i stowarzyszeń przedsiębiorców, które były przeciw nowej ustawie¹⁹.

Samorząd gospodarczy w Polsce, zgodnie z obowiązującym zapisem ustawowym, tworzą izby gospodarcze, cechy, izby rzemieślnicze i Związek Rzemiosła Polskiego. W brzmieniu ustaw samorządem gospodarczym nie są organizacje pracodawców, zrzeszenie handlu i usług oraz zrzeszenia transportu ani izby rolnicze, choć np. K. Bandarzewski określa je mianem quasi- samorządu gospodarczego i traktuje z prawnego punktu widzenia, wypełnianych funkcji tak samo jak izby gospodarcze i organizacje rzemiosła²⁰. Wprowadzenie niewielkich zmian do obowiązującej ustawy o izbach gospodarczych z dnia 30 maja 1989 roku stworzyłoby możliwość zbudowania samorządowej organizacji przedsiębiorców, zapewniającej przede wszystkim pomoc i wsparcie w prowadzeniu działalności gospodarczej małym i średnim

18. Sprawozdanie z debaty sejmowej, 2 kadencja Zgromadzenie Narodowe (27.02.1997), materiały Sejmu RP.

19. Poseł J. Jaskiernia w swoim wystąpieniu z 03.12.1993 r. podczas pierwszego czytania projektu ustawy o samorządzie gospodarczym przytoczył opinię między innymi Polskiego Klubu Biznesu, Polskiej Korporacji Gospodarczej, Polskiej Rady Biznesu, BCC, które były zdecydowanie przeciwne zapisom projektu, a szczególnie tym odnoszącym się do obligatoryjnej przynależności do samorządu gospodarczego w: Debata Sejmowa, 2. kadencja, 5. posiedzenie, 3. dzień (03.12.1993), Materiały Sejmu RP. Obecnie przeciwko samorządowi gospodarczemu wypowiada się Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”: zob. Henryka Bochniarz, *Bójmy się samorządu gospodarczego*, „Rzeczpospolita”, 9.12.2008.

20. Por. K. Bandarzewski op. cit., s. 294, s. 12, 4.

przedsiębiorcom, co jest w istocie jednym z podstawowych zadań izb przemysłowo-handlowych działających w krajach tzw. „starej unii”.

W artykule 1. ustawy należałoby dodać ustęp, że ustawa nie dotyczy działalności podmiotów prowadzących działalność rzemieślniczą. Są one zrzeszone w cechach i izbach rzemieślniczych, będących samorządem gospodarczym rzemiosła w oparciu o ustawę z dnia 22 marca 1989 roku. Art. 5. ustawy powinien ulec rozszerzeniu o funkcje np. związane z prowadzeniem i przekazywaniem informacji o statusie prowadzonej działalności gospodarczej (odpisy z KRS, z rejestrów podmiotów gospodarczych, gmin itp.). Zadaniem izb powinno stać się też pomaganie w rozpoczynaniu działalności gospodarczej, od całej rejestracji (jedno okienko), po porady prawne i praktyczne dla początkujących przedsiębiorców, ze szczególnym uwzględnieniem działalności i rozwoju przedsiębiorstw innowacyjnych. Izby powinny też mieć za zadanie zająć się współpracą pomiędzy nauką a przedsiębiorcami, tworząc praktyczną płaszczyznę do tej współpracy. Zakres zadań określony w art. 5. ust. 2. może i powinien być tak ukształtowany, aby obejmował wszystkie funkcje odpowiadające potrzebom rozwoju gospodarczego, a wymagające wsparcia organizacyjnego i informacyjnego oraz doradztwa. Rada Ministrów powinna też wydać na podstawie art. 5. ust. 3. (jest taka delegacja w ustawie) rozporządzenie, w którym powierzy izbom zadania wybrane, zastrzeżone w przepisach prawa dla administracji publicznej (np. rejestracja działalności gospodarczej). Moim zdaniem wspomniana wyżej delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia przez Radę Ministrów jest wyraźna i w pełni konstytucyjna. Jest to więc dobra formuła do przekazania wybranych przez państwo zadań publicznych samorządowi gospodarczemu, co jest jedną z podstawowych cech tego samorządu.

W art. 7. w ust. 1. powinno się podnieść liczbę członków założycieli np. do 500, a obszar działania określić mianem okręgu działania (a nie jak jest w zapisie – województwa). Załącznikiem do ustawy powinna być uchwalona lista okręgów działania izb, w których można je zakładać i w których mogą działać. Wydaje się, że podział na 52–54 okręgi byłby odpowiedni. Należałoby się oprzeć na podziale terytorialnym Polski z 1975 roku na 49 województw oraz zwiększyć liczbę izb z województwa śląskiego (ze względu na ilość podmiotów prowadzących działalność gospodarczą). Tak np. według tego założenia w województwie małopolskim działałyby trzy izby: w okręgu tarnowskim (dawne województwo tarnowskie) z siedzibą w Tarnowie, w okręgu

nowosądeckim z siedzibą w Nowym Sączu (dawne województwo sądeckie) i w okręgu krakowskim z siedzibą w Krakowie (dawne województwo krakowskie). W województwie śląskim działałyby izby w okręgu częstochowskim z siedzibą w Częstochowie, okręgu bielsko-bialskim z siedzibą w Bielsku-Białej (dawne województwa częstochowskie i bielsko-bialskie). W dawnym województwie katowickim można by utworzyć dwa lub trzy okręgi izb z siedzibami w Katowicach, Gliwicach i Zabrze. Taki podział na okręgi ma uzasadnienie praktyczne i historyczne. Praktyczne, bo izby (wraz z tworzonymi oddziałami) byłyby łatwo dostępne dla przedsiębiorców (stosunkowo duża liczba punktów świadczących pomoc przedsiębiorcom). Historyczne, bo obejmujące dawne województwa z ich dawnymi stolicami, co znacznie wzmocniłoby znaczenie tych miast w obecnych województwach, szczególnie tych, które nie są stolicami województw.

W ust. 2. art. 7. (dotyczy uchwalania statutu izby) należałoby dodać, że wzorcowy statut wraz z regulaminem wyborów władz izby okręgu określa np. też Rada Ministrów w tym samym rozporządzeniu, w którym przyznaje zadania publiczne. Określenie wzorcowego statutu pozwoliłoby na pewne zunifikowanie podstaw działania wszystkich izb okręgowych. Zasady wyborów władz izb, które byłyby powszechne (tzn. każdy zarejestrowany w okręgu przedsiębiorstwa, nawet jeżeli nie jest członkiem izby, mógłby brać w nich czynny udział), byłyby też takie same dla wszystkich izb. Warto jeszcze raz podkreślić, że w proponowanych rozwiązaniach nie występuje obligatoryjne członkostwo w izbie okręgowej (każdy przedsiębiorca zgłaszałby poprzez deklarację swojej woli chęć uczestnictwa w pracach izby – tak jak obecnie). Z byciem członkiem izby wiązałyby się możliwość bycia wybranym do władz izby. Władze izby powinny być wybierane tylko spośród przedstawicieli członków zapisanych do izb, ale w wyborach powszechnych. Tak więc bierne prawo wyborcze (prawo do kandydowania) posiadaliby przedstawiciele zapisanych do izb przedsiębiorców, zaś czynne prawo wyborcze (prawo wybierania) wszyscy przedsiębiorcy zarejestrowani w okręgu danej izby. W ust. 3. pkt 1. (nowa siedziba oraz zakres terytorialny izby) należałoby dopisać, że nazwa izby zawiera określenie – izba przemysłowo-handlowa z przymiotnikiem pochodzącym od nazwy siedziby izby okręgowej (np. Krakowska Izba Przemysłowo-Handlowa, Tarnowska Izba Przemysłowo-Handlowa itp.), a także nazwa ta jest zastrzeżona dla organizacji samorządu gospodarczego działającego na podstawie tej ustawy. Proponuję przyjęcie nazwy izba przemy-

słowo-handlowa ze względu na ponad 160-letnią tradycję tej nazwy dla tego typu instytucji działających w Polsce międzywojennej i dawnych zaborach, a także dlatego, iż jest to najpowszechniejsza i najbardziej charakterystyczna na świecie i w Europie ich nazwa (rzadko spotyka się nazwę izba gospodarcza – *economic chamber*).

W art. 11. można by dodać ust. 1. pkt 1. mówiący, że okręgowe izby gospodarcze (przemysłowo-handlowe) tworzą na poziomie jednego województwa wojewódzką izbę gospodarczą, w skład której wchodzi przedstawiciele wybrani przez te izby okręgowe oraz przedstawiciele drugiego samorządu gospodarczego izb rzemieślniczych z danego okręgu. W art. 14. powinien znaleźć się zapis, że izby okręgowe mogą otrzymywać dotacje na wykonywanie zadań publicznych.

Trzeba by też dodać przepisy o tworzeniu nowych izb okręgowych, tak aby np. pozostawić określony czas (rok lub 2 lata) na połączenie działających obecnie izb gospodarczych i przemysłowo-handlowych, których działalność obejmuje nowe proponowane okręgi izb. To obecnie działające w oparciu o ustawę z 30 maja 1989 roku o izbach gospodarczych organizacje, ich dorobek, a także np. majątek powinien stanowić bazę do stworzenia nowej sieci organizacji samorządu gospodarczego.

Przedstawiłem jedynie zarys zmian do ustawy z 1989 roku o izbach gospodarczych, aby pokazać, że możliwym jest stworzenie efektywnej struktury samorządu gospodarczego w oparciu o nowelizację istniejących ustaw i przepisów prawa, a nie ich pisanie od początku. Co więcej, ta propozycja uwzględnia pozycje i dorobek obecnie działających organizacji – izb gospodarczych i przemysłowo-handlowych, tak aby w ten sposób dać możliwość rozwoju i skorzystać z ich doświadczeń. Proces tworzenia nowych okręgowych izb przemysłowo-handlowych byłby zatem łatwiejszy, bo istnieje już wiele tego typu organizacji w Polsce.

Samorząd gospodarczy tworzyłyby więc okręgowe izby przemysłowo-handlowe i cechy oraz izby rzemieślnicze. W ten sposób powstałby właściwy partner dla administracji państwowej, wspierający rozwój przedsiębiorczości i gospodarki w regionach w Polsce. Nie potrzeba, moim zdaniem, pisać nowej ustawy i bać się samorządu gospodarczego, bo chyba nie ma czego (nawiązuję tu do wypowiedzi Pani Henryki Bochniarz z KPP „Lewiatan” w Rzeczpospolitej w 2008 roku). Proponowane rozwiązania wypełniają też definicję formalno-prawną samorządu gospodarczego (korporacja prawa publicznego,

przekazanie zadań publicznych, powszechne – nie obligatoryjne członkostwo w samorządzie, jednolita sieć organizacyjna, możliwy też nadzór np. Ministerstwa Gospodarki).

Na zakończenie przytoczę obszerny cytat z pracy Sławomira Cyganek *Izby Przemysłowo- Handlowe w Polsce i Niemczech*, który stanowi bardzo dobre wsparcie i potwierdzenie moich argumentów oraz propozycji przedstawionych w powyższych rozważaniach o prawdziwym samorządzie gospodarczym w Polsce, sposobie jego utworzenia i jego potrzebie, a także użyteczności dla nowoczesnego państwa i jego gospodarki. A Polska jest bez wątpienia nowoczesnym państwem na drodze do innowacyjności, z rozwijającą się gospodarką.

Obecnie, w dobie gospodarki wolnorynkowej, istnienie samorządu gospodarczego nabiera szczególnego znaczenia. W rozwiniętych krajach europejskich, w tym w objętej naszymi rozważaniami Republice Federalnej Niemiec, wszystkie ważne decyzje gospodarcze podejmowane są po konsultacji z samorządem. Dlatego też niezmiernie istotne jest istnienie silnego samorządu, który posiada charakter publiczny, jest powszechny i apolityczny. Samorządu, który stoi na straży respektowania kodeksu etycznego w gospodarce i reprezentuje interesy wszystkich przedsiębiorców. Chodzi zatem o samorząd, który jest nie tylko odpowiednim partnerem do rozmów z administracją rządową, ale pełni również misję kreatora pozytywnych zjawisk gospodarczych i współautora inicjatyw ustawodawczych. Silny samorząd oznacza również wsparcie dla polskich przedsiębiorców, a co za tym idzie wzmocnienie ich pozycji w trudnych warunkach transformacji ustrojowej i procesie integracji gospodarczej z krajami Unii Europejskiej²¹.

21. S. Cyganek, op. cit, s. 152–153

PROCESY KONWERGENCJI W UE A UCZESTNICTWO POLSKI W POLITYCE SPÓJNOŚCI PO ROKU 2020. WYZWANIA DLA SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH

1. Rola samorządów terytorialnych w realizacji polityki spójności

Samorząd terytorialny jest bardzo często wskazywany jako ten element transformacji ustrojowej, z którego funkcjonowania większość Polaków jest zadowolona. Samorządy terytorialne postrzegane są jako efektywni dostarczyciele dóbr i usług decydujących o poziomie życia i zadowoleniu z miejsca zamieszkania. Jako pomioty dysponujące znaczącymi środkami własnymi (w szczególności gminy), realizujące zadania zlecone, a od przeszło wielu lat także zarządzające (samorządy wojewódzkie) i wdrażające programy i projekty unijne, samorządy terytorialne są także bardzo ważnymi uczestnikami gry o rozwój społeczno-gospodarczy. Niektóre z nich mają duży wpływ na warunki działalności gospodarczej oraz lokalizację inwestycji prywatnych i publicznych, szczególnie w największych metropoliach. Działania w sferze rozwoju społeczno-gospodarczego samorządu są obecnie w bardzo dużej mierze wspierane przez politykę spójności i inne polityki unijne. Polska jest największym beneficjentem polityki spójności. W dużej mierze zdecentralizowany (na poziom wojewódzki) system programowania i zarządzania środkami UE wpływa pozytywnie na poziom absorpcji środków UE, jednak ma także swoje wady, które wynikają głównie z przeszkód prawnych, ale również z jakości zarządzania sprawami publicznymi na poziomie samorządu terytorialnego. Uogólniając – do najczęściej wymienianych negatywnych cech samorządu terytorialnego wpływających na możliwości efektywnego prowadzenia działań rozwojowych (i tym samym efektywnego wykorzystywania środków UE) należą m.in.:

- deficyt demokracji objawiający się niskim zaangażowaniem społecznym w prace samorządu,
- niska kultura współpracy i partnerstwa administracji samorządowej w prowadzeniu przedsięwzięć z innymi partnerami,
- niski poziom współpracy pomiędzy samorządami terytorialnymi przy realizacji działań o charakterze wykraczającym poza ich granice administracyjne,
- nepotyzm i system załatwiania spraw dla swoich,
- klientelizm, szczególnie widoczny w relacjach duże samorządy – rząd oraz małe samorządy – samorząd wojewódzki dzielący środki UE,
- uzależnienie od środków UE w zakresie realizacji inwestycji prorozwojowych,
- niska jakość myślenia długofalowego oraz horyzont działań zamykający się w okresie kadencji, co skutkuje inwestycjami o charakterze socjalnym, których utrzymanie generuje koszty obciążające mieszkańców.

Odwroćcie geografii trendów konwergencji w Unii Europejskiej w wyniku trwałej (zapewne utrzymującej się kilka do kilkunastu lat) utraty konkurencyjności i zdolności do tworzenia miejsc pracy, głównie przez kraje południa Europy, oraz dalszy korzystny rozwój sytuacji w tym zakresie w Polsce i innych krajach naszego regionu, zadecyduje w dużej mierze o tym, czy polityka spójności w podobnej skali, jak ma to miejsce dziś, i podobnym kształcie będzie kontynuowana po roku 2020.

Jakość funkcjonowania państwa i jego zdolność do dalszej modernizacji, w tym w szczególności jakość funkcjonowania instytucji i sukcesy w budowie kapitału społecznego, wpłyną bezpośrednio na nasze możliwości właściwego wykorzystania polityki spójności, a pośrednio na ocenę przydatności jej dalszego działania w kontekście całej Unii Europejskiej. Dużą rolę w tych procesach modernizacyjnych i proefektywnościowych muszą odegrać samorządy terytorialne, które choć na ogół dobrze postrzegane, bardzo często wydatkują środki publiczne z UE w nieprzemysłany sposób – niewzmacniający naszych perspektyw rozwojowych i niebudujący naszej lepszej przyszłości. Wynika to w dużej mierze ze słabości ustrojowych określonych prawnie oraz faktu bycia elementem struktur państwa, które przecież jako całość charakteryzuje się

niższym poziomem jakości instytucji publicznych w porównaniu z państwami Europy Zachodniej.

Samorząd terytorialny wkrótce może stanąć przed poważnym kryzysem – zmniejszone zostaną środki UE oraz dalszemu ograniczeniu ulegnie możliwości ich swobodnego przeznaczania zgodnie z własnymi strategiami rozwojowymi. Szczególne problemy pojawią się na poziomie samorządu wojewódzkiego, którego działania i rola w systemie polityki rozwoju wynikają w dużej mierze z dostępu do środków UE i wpływu na ich wykorzystywanie na terenie województwa przez inne podmioty.

Środki UE już w obecnej perspektywie będą niższe w stosunku do poziomu PKB Polski niż w latach 2007–2013, a po roku 2020 w kilku województwach nastąpi ich dalsze, także nominalnie, zmniejszenie. Warto zastanowić się, jak wykorzystać obecną perspektywę finansową do zbudowania podstaw trwałej konkurencyjności, tak aby podejmowane obecnie inwestycje kreowały dalszy wzrost gospodarczy i zatrudnienie w każdej skali terytorialnej. Pytanie, co będzie kreowało wartość samorządu terytorialnego dla mieszkańców, jeśli nie będzie to już budowa dróg, basenów, aqua-parków, oper lub lotnisk? Co się stanie, jeśli za jedną lub dwie kadencje samorządu terytorialnego koszty utrzymania tych obiektów znacznie wrosną, a dochody danej jednostki wzrosną w niewystarczającym stopniu? Co powinno być zasadą odnawiającą funkcjonowanie samorządu terytorialnego w najbliższych latach?

Polska, przygotowując się do nowej sytuacji po roku 2020, potrzebuje wdrożenia szeregu systemowych zmian, w tym także w sposobie funkcjonowania samorządu. Ukształtowany w ostatnich latach model samorządu jako dostarczyciela usług i dóbr za środki unijne, przy jednoczesnych deficytach demokracji i kulturze instytucjonalnej, staje się przeszkodą dla pełniejszego wykorzystania w procesach rozwojowych potencjału społecznego i gospodarczego. Rozwój obszarów biedniejszych nie może odbywać się trwale poprzez dostarczanie z zewnątrz środków UE na zaspokojenie potrzeb definiowanych przez źle przygotowanych do tego samorządowców, ale poprzez wielowymiarowy i wieloszczeblowy proces, w którym samorząd terytorialny, będący wspólnotą mieszkańców, wykorzystuje swój potencjał, traktując środki zewnętrzne jako katalizator zmian.

2. Zmiana geografii procesów konwergencji w Europie

Polska od czasu wejścia do EU dynamicznie się rozwija, zwiększając zarówno eksport, produktywność, jak i zatrudnienie. Według ostatnio opublikowanych przez Eurostat danych Polska w roku 2014 osiągnęła poziom 68% średniego PKB UE na mieszkańca (średnia dla 28 krajów) mierzonego parytetem siły nabywczej. W porównaniu do roku 2003, w którym poziom PKB na mieszkańca wynosił zaledwie 48% średniej UE, oznacza to, że w ciągu ostatnich dwunastu lat przesunęliśmy się aż o 20 punktów procentowych bliżej średniej lub, mówiąc inaczej, nasze PKB na mieszkańca wzrosło o 41,6%. Wzrost zamożności w Polsce następował także w ostatnich, kryzysowych dla dużej grupy krajów EU latach – pomiędzy rokiem 2009 a 2014 wzrost PKB na mieszkańca wyniósł 9 punktów procentowych (z 59%), co jest po krajach bałtyckich największym wzrostem w całej UE. Na tym tle należy zauważyć dramatyczne zmniejszenie się zamożności w takich krajach jak Grecja (z 94 w roku 2009 do zaledwie 72% w roku 2014) czy Cypr (ze 105 do 89%) oraz mniejsze w przypadku Włoch (ze 105 do 97%), Hiszpanii (ze 101 do 93%) i Portugalii (z 81 do 78%).

W krajach, które przystąpiły do UE po roku 2004, pomiędzy rokiem 2009 a 2014 można zauważyć średni wzrost zamożności w Słowacji, Rumunii i na Węgrzech (o 4–5 punktów procentowych), niewielki wzrost zamożności lub stagnację pod tym względem – o jeden dwa punkty procentowe – w przypadku Czech, Bułgarii i Malty oraz regres w przypadku Chorwacji (spadek z 62 do 59%) i Słowenii (z 85 do 83%). W Europie Zachodniej względna zamożność społeczeństwa w ostatnich 6 latach względem średniej UE rosła zdecydowanie tylko w Niemczech (ze 115 do 124% średniej UE), Luksemburgu (z 247% do 263%), Irlandii (ze 128 do 132%, ale pamiętać należy, że poziom z roku 2015 jest nadal niższy niż ten z 2007, kiedy wyniósł 147%). Niewielki wzrost (o 1–2 punkty procentowe) zanotowano także w Austrii i Szwecji.

W kontekście polityki spójności UE, dla której podstawowym wskaźnikiem konwergencji jest nadal (od końca lat osiemdziesiątych XX w.) zmiana wskaźnika PKB na mieszkańca mierzonego parytetem siły nabywczej walut względem średniej UE, widać, że dokonuje się – jeszcze niedawno całkowicie nieoczekiwana (tj. przed kryzysem roku 2009) – zasadnicza **zmiana w geograficznym ukierunkowaniu trendów w zakresie konwergencji** mierzonej poziomem PKB na mieszkańca względem średniej UE. Upraszczając można

powiedzieć, że w regionach i krajach Europy południowej trend się odwrócił (co najbardziej jest widoczne w przypadku Grecji, ale także w Portugalii i większości regionów południa Włoch oraz Hiszpanii), podczas gdy wzrost konwergencji w krajach bałtyckich, Polsce i Słowacji jest znacznie szybszy, niż można by oczekiwać na podstawie porównania z szybkością konwergencji regionów południowej Hiszpanii, Grecji, Portugalii w pierwszych latach po wejściu tych krajów do EWG (lata osiemdziesiąte XX w.) oraz po utworzeniu wspólnego rynku w roku 1992.

Bardziej szczegółowe dane wskazują, że takie ukierunkowanie trendów konwergencji znajduje odzwierciedlenie w wartościach podstawowych wskaźników konkurencyjności regionalnej oraz kierunkach ich zmian, takich jak poziom zatrudnienia, poziom kapitału ludzkiego, poziom przedsiębiorczości czy przyciąganie inwestycji zagranicznych.

Podczas gdy gospodarka Polski, krajów bałtyckich i w części krajów Europy Środkowo-Wschodniej (bez Chorwacji i Bułgarii, z niejasną sytuacją Słowenii) staje się coraz bardziej konkurencyjna, gospodarki i większość regionów krajów Europy południowej tracą zdolność do dalszego rozwoju w warunkach wspólnego rynku i unii walutowej.

Analiza trendów pozwala stwierdzić, że zmiany te, bez zasadniczych zmian w warunkach funkcjonowania wspólnego rynku, mogą mieć charakter trwałe i utrzymujący się w perspektywie kilku, kilkunastu lat. Jednocześnie należy zauważyć, że konkurencyjność gospodarek najwyższej rozwiniętych państw i ich poszczególnych regionów stanowiących twarde jądro UE wykazuje stabilny wzrost (Niemcy) lub stabilizację swojej pozycji konkurencyjnej (z wyjątkiem regionu północnych Włoch), co wpływa na przyspieszanie przepływu siły roboczej z regionów biedniejszych i tracących konkurencyjność głównie do ukształtowanych aglomeracji Europy Zachodniej.

Zmiana geografii trendów rozwojowych wśród krajów kohezyjnych i najbiedniejszych regionów Unii Europejskiej może mieć bardzo poważne konsekwencje dla przyszłości polityki spójności oraz bezpośrednio miejsca i roli w niej Polski i polskich regionów po roku 2020.

Należy wymienić trzy najważniejsze konsekwencje:

- Dotychczasowy model europejskiej polityki spójności, zakładający znaczące transfery dla regionów biedniejszych i przeżywających problemy rozwojowe w celu przeciwdziałania negatywnym konsekwencjom

wspólnego rynku i pomocy w osiągnięciu celów Europy 2020, może ulec wkrótce zakwestionowaniu (ponownie) w oparciu o jego niską skuteczność w realizacji postawionych celów. W konsekwencji może to prowadzić do dalszego ograniczania roli polityki spójności w budżecie europejskim lub/i zasadniczej reformy zasad jej funkcjonowania.

- Zakwestionowane może zostać wykorzystywanie wartości wskaźnika na mieszkańca względem średniej UE jako miernika stopnia rozwoju i konkurencyjności poszczególnych krajów i regionów, co w konsekwencji może spowodować całkowitą zmianę geografii udzielania wsparcia UE w ramach polityki spójności.
- Przy utrzymywaniu się PKB na mieszkańca jako głównego wskaźnika zamożności i podziału środków UE przeznaczonych na politykę spójności dalszy dynamiczny rozwój całego regionu Europy środkowej i bałtyckiej oraz najwyższe tempo wzrostu konwergencji (obok przypadku Irlandii) na poziomie państw i regionów (nie tylko mazowieckiego!) w historii integracji europejskiej w konsekwencji może spowodować po roku 2020 znaczne ograniczenie transferów z tytułu polityki spójności dla Polski i jej poszczególnych regionów. Założenie o powolnym wygaszaniu wsparcia (jak miało to miejsce w przypadku regionów greckich, hiszpańskich i portugalskich, które przekroczyły próg 75% średniej UE) może się nie sprawdzić z powodu braku środków w budżecie polityki spójności ze względu na ponowne pojawienie się w kolejce po unijne środki regionów krajów południa Europy oraz dużej liczby znacznie biedniejszych niż nasze regionów bułgarskich i rumuńskich.

3. Dlaczego obecny model polityki spójności może ponownie zostać zakwestionowany w debacie europejskiej ale tym razem skutecznie?

Do czasu kryzysu roku 2009, mimo silnej krytyki sposobu funkcjonowania polityki spójności ze strony niektórych kół akademickich i poszczególnych krajów takich jak np. Wielka Brytania, wydawało się, że konwergencja zachodząca na poziomie takich krajów jak Grecja, Hiszpania, Irlandia jest wystarczającym uzasadnieniem dla dalszego funkcjonowania polityki spójności. Nawet

jeśli krytyce podlegała sensowność realizacji poszczególnych projektów czy efektywność na poziomie poszczególnych sektorów i regionów, wydawało się, że dla poprawy postrzegania polityki spójności wystarczy zmiany jej systemu programowania i wdrażania – w kierunku zwiększania jej efektywności i lepszego dostosowania do sytuacji w regionach najbiedniejszych i o specyficznej strukturze społeczno-gospodarczo-przestrzennej.

Takie były m.in. przesłanki obrony polityki spójności, którą z sukcesem podjęła między innymi Polska w negocjacjach budżetowych na lata 2014–2020. Zachowanie tradycyjnych metod alokacji na poziomie krajów w oparciu w dużej mierze o poziom rozwoju mierzonego wskaźnikiem PKB na mieszkańca w powiązaniu z daleko idącą reformą systemu programowania i mechanizmów wdrożeniowych (powiązanie z celami strategii Europa 2020, koncentracja, zintegrowane podejście, warunkowość itp.) pozwoliło zachować Polsce rolę największego beneficjenta polityki spójności, ale jednocześnie postawiło wiele pytań o praktyczny sposób wdrożenia i adaptacji europejskich mechanizmów proefektywnościowych na grunt Polski.

Jak wynika z przytoczonych powyżej danych, kryzys obnażył strukturalne słabości gospodarki UE, w tym szczególnie boleśnie w przypadku niektórych krajów szeroko korzystających przez ostatnie dwadzieścia kilka lat z europejskiej polityki spójności. Niestety w tym kontekście należy także zauważyć, że kryzys zakwestionował również podstawowe założenia reformy polityki regionalnej z roku 1988 oraz dwóch kolejnych pakietów Delors'a, w ramach których kilkakrotnie zwiększono udział polityki regionalnej w budżecie UE¹. Zakładano mianowicie, że zapewnienie dodatkowych, znaczących środków regionom biedniejszym oraz o specjalnych potrzebach rozwojowych zapewni im wystarczającą ochronę przed negatywnym oddziaływaniem wspólnego rynku dla tych obszarów, dającego przecież dodatkową premię rozwojową najlepiej wyposażanym obszarom, w tym przede wszystkim dobrze rozwiniętym, zdywersyfikowanym aglomeracjom miejskim.

Zakładano, że dodatkowe środki umożliwią sfinansowanie budowy lub odtworzenia trwałych czynników konkurencyjności regionalnej, takich jak poziom przedsiębiorczości, kapitał fizyczny (infrastruktura) czy kapitał ludzki. Tak się nie stało! Kryzys pokazał (o czym mówili już znacznie wcześniej

1. W 1987r. wynosił on 9,1%, w 1997 – 29,3%, 35,7% w latach 2007–2013.

krytycy polityki spójności), iż **rola polityki spójności w budowie konkurencyjności regionalnej była przeceniana**, przynajmniej w odniesieniu do niektórych państw członkowskich. Przekazywane przez dziesięciolecia w ramach polityki spójności środki nie doprowadziły w większości wspieranych regionów (na szczęście jest kilka pozytywnych przypadków!) do zasadniczej poprawy konkurencyjności terytorialnej, czyli endogenicznego potencjału do kreowania wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i poziomu życia w oparciu o własne zasoby. Przeciwnie, okazało się, że wiele regionów dla podtrzymania dynamiki wzrostu i tworzenia miejsc pracy stała się całkowicie zależna od transferów UE, a wiele państw nie jest w stanie zapewnić mieszkańcom biedniejszych regionów dostarczania podstawowych dóbr i usług bez transferów przekraczających w okresie ponad dwudziestu lat ponad 1–1,5% ich krajowego PKB.

Prędzej czy później w debacie europejskiej nt. wielkości budżetu po roku 2020 pojawi się więc zasadnicze pytanie dotyczące sensu kontynuowania dużego finansowania polityki, która okazała się nieskuteczna – przynajmniej w przypadku opisywanych krajów i regionów. Nawet najbardziej efektywna (co także nie jest proste – o czym poniżej) realizacja polityki spójności w Polsce i w innych krajach może nie dać rady uratować polityki spójności jako głównego instrumentu promującego wzrost i zatrudnienie w regionach biedniejszych.

Oznaczało to **będzie drastyczne ograniczenie funduszy przeznaczonych na politykę spójności w budżecie UE**, głęboką reorientację jej założeń strategicznych (np. odejście od wskaźnika PKB jako głównego wskaźnika mierzącego poziom rozwoju) i dalsze zmiany w kierunku zwiększenia roli KE w kreowaniu strategii rozwojowych, a być może także projektów dla poszczególnych krajów i terytoriów finansowanych przez środki UE.

4. **Dlaczego wskaźnik PKB na mieszkańca względem średniej UE może zostać zakwestionowany jako podstawa do określania wielkości transferów ze strony polityki spójności?**

W dobie kryzysu okazało się dobitnie, że poziom PKB na mieszkańca w odniesieniu do średniej UE nie może być traktowany bez zastrzeżeń jako wskaźnik konkurencyjności regionalnej czy odzwierciedlenie trwale osiągniętego poziomu życia. Jego dynamiczny wzrost w wielu południowych krajach

i regionach przed kryzysem w większości przypadków nie był związany z poprawą pozycji konkurencyjnej poszczególnych regionów (czyli kompleksową poprawą czynników konkurencji regionalnej), ale był wynikiem innych zjawisk, w których niebagatelną rolę odegrało przyjęcie przez wszystkie kraje, o których mowa, EURO. Maksymalny poziom 75% jest wartością graniczną, do której regiony na poziomie jednostek statystycznych NUTS II określane są w obecnej perspektywie finansowej jako regiony słabiej rozwinięte i w związku z tym przysługuje im największe finansowanie oraz najwyższy poziom współfinansowania ze strony środków UE². Jak wskazywałem powyżej, sytuacja w której:

- wiele krajów i regionów Europy południowej, w których PKB na mieszkańca росł dynamicznie do czasu kryzysu, a potem nagle obniżył się bez istotnych szans na poprawę w ciągu następných kilkunastu lat ze względu na utratę konkurencyjności w kontekście globalnym czy nawet wspólnego rynku europejskiego (przy nadal wysokim, ale spadającym PKB na mieszkańca) oraz
- wiele krajów i regionów Europy środkowej o nadal niskim, ale stale rosnącym poziomie zamożności z perspektywą dalszego rozwoju dzięki czynnikom ekonomicznym, geograficznym i zasobom kapitału ludzkiego,

wyostrzy problem stosowania wskaźnika poziomu PKB na mieszkańca do określania obszarów o niskim potencjale konkurencyjności i problemach adaptacyjnych do udziału we wspólnym rynku. Wyobrazić sobie można zastosowanie na szerszą skalę wskaźników strategii Europa 2020: co do zasady wiele z nich jest istotnie skorelowanych z poziomem PKB, ale w przypadku Polski wskaźniki określające kapitał ludzki odnoszące się do edukacji czy rynku pracy są przeciętnie wyższe niż w przypadku krajów i regionów południowej Europy. Podobnie jest w przypadku wskaźnika jakości rządzenia, który w Polsce, także dzięki dobremu funkcjonowaniu samorządów terytorialnych, jest przeciętnie wyższy niż w krajach i regionach południa Europy.

2. Obok bezsprzecznej atrakcyjności samych transferów warto zauważyć, że regiony słabiej rozwinięte mogą wykorzystywać środki UE na bardzo szeroki wachlarz działań, co okazuje się bardzo często pułapką rozwojową i prowadzić może do opisywanego wcześniej zagrożenia uzależnienia się od środków UE w wielu dziedzinach działań administracji publicznej, przedsiębiorców i rynku pracy.

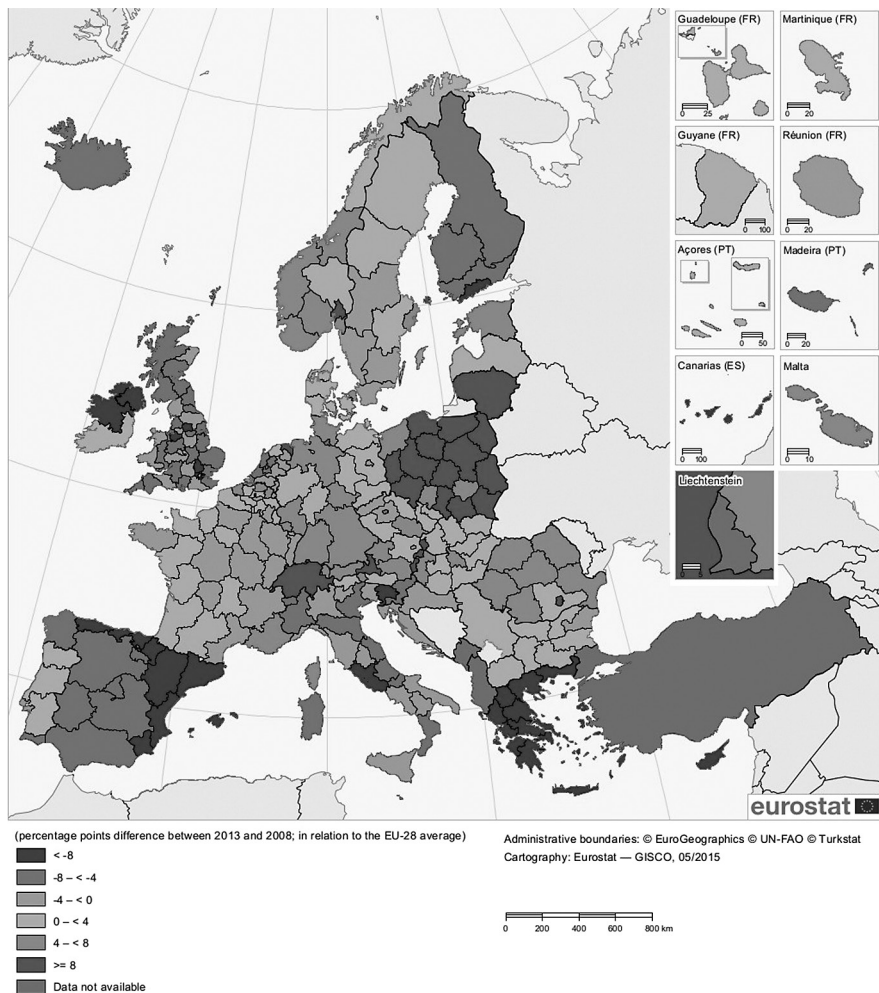
Inna możliwa do zastosowania metoda określająca regiony, które zasługują na wsparcie w ramach polityki spójności, może polegać na wprowadzeniu w miejsce wskaźnika PKB na mieszkańca zespołu wskaźników odnoszących się do rynku pracy, edukacji, wyposażenia infrastrukturalnego itp. Może się to wiązać ze zwiększeniem liczby kategorii regionów, tak jak miało to już miejsce w przeszłości (np. w roku 1988 określono 5 kategorii obszarów wsparcia wyznaczonych – poza jednym – w dużej mierze na podstawie innych wskaźników niż PKB na mieszkańca). W przypadku zastosowania do podziału całej alokacji środków na politykę spójności (lub to, co z niej zostanie) wskaźników innych niż PKB na mieszkańca, Polska wraz z innymi szybko rozwijającymi się krajami i regionami naszego regionu Europy może proporcjonalnie stracić więcej niż w scenariuszu utrzymywania się PKB na mieszkańca jako głównego wskaźnika różnicującego alokację.

5. Szybki wzrost zamożności w Polsce wpłynie na nasze miejsce i rolę w polityce spójności już w kolejnej perspektywie finansowej po roku 2020

Dynamiczny rozwój Polski i jej regionów zmniejszy szybko skalę transferów z tytułu polityki spójności. Wbrew powszechnej percepcji za kilka lat już prawie połowa terytorium RP według obecnych zasad polityki spójności może nie być zaliczona do obszarów najniżej rozwiniętych!

Obliczenia dokonywane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego już kilka lat temu wskazywały, że przy utrzymywaniu się tempa wzrostu PKB na poziomie wyższym od średniej w UE może spowodować sytuację, w której po roku 2020 już nie tylko województwo mazowieckie, ale także 3 inne regiony przekroczą poziom 75% średniego poziomu na mieszkańca mierzonego siłą nabywczą, co oznaczać będzie, przy utrzymaniu się obecnych zasad podziału środków, znaczne ograniczenie pomocy z tytułu polityki spójności i w konsekwencji wpłynie na globalny poziom transferów do całego kraju. Jak wskazują dane Eurostat, od tego czasu poziom wzrostu PKB w Polsce zmalał, ale jednocześnie – na skutek kurczenia się PKB w wielu krajach EU, w tym w szczególności Europy południowej, oraz utraty dynamiki wzrostu w pozostałych krajach – proces konwergencji w Polsce i krajach bałtyckich w istocie wyraźnie przyspieszył.

Mapa 1. Zmiana w PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej na poziomie NUTS II pomiędzy 2008 a 2013 r. (EU 28 = 100)



(*) Germany: data available at the NUTS1 level. Switzerland: only available at national level. Belgium: 2009–13. Germany and the Netherlands: 2010–13. Italy: 2011–13. Norway: 2011–12.

Source: Eurostat (online data codes: nama_10r_2gdp and nama_10_pc)

Źródło: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/GDP_at_regional_level_map2

Prosta ekstrapolacja trendu i założenie o jego kontynuacji na skutek trwałej utraty konkurencyjności przez niektóre kraje i regiony europejskie wskazuje, że Polska przekroczy poziom 75% średniej UE już około roku 2018–2019. Na poziomie województw trzeba liczyć się z tym, że w roku 2019 (czyli w roku,

który będzie prawdopodobnie poziomem odniesienia dla obliczeń alokacji na poziomie krajów z tytułu polityki spójności po roku 2020) poziom 75% przekroczą, obok województwa mazowieckiego i dolnośląskiego, w których już obecnie poziom PKB na mieszkańca jest wyższy niż 75% średniej UE³, dodatkowo jeszcze 4 inne województwa: wielkopolskie (obecnie 73%), śląskie (70%), a być może także pomorskie (obecnie 65%) i łódzkie (obecnie 63%). Oznaczałoby to, według obecnych zasad polityki spójności, **drastyczne zmniejszenie liczby osób objętych pomocą dla regionów najbiedniejszych (w wariancie szybkiej konwergencji o ponad 21 mln, czyli 55% obecnych mieszkańców Polski!)**. Znaczne ograniczenie transferów do tych regionów oznacza oczywiście konieczność znalezienia dodatkowych źródeł finansowania inwestycji publicznych i wsparcia dla przedsiębiorstw oraz polityki rynku pracy i edukacji lub zmniejszenie dotychczasowego poziomu inwestycji.

Kwestia przekroczenia przez aż 6 najbardziej zurbanizowanych i najgęściej zaludnionych województw poziomu 75% średniego PKB na mieszkańca w UE już w najbliższych latach **wskazuje na konieczność poszukiwania systemowych rozwiązań w ramach negocjacji nowego budżetu UE oraz zasad polityki spójności**. Wydzielenie dodatkowej jednostki statystycznej na poziomie NUTS II nie zabezpiecza ani interesów mieszkańców województwa mazowieckiego (nawet po wydzieleniu Warszawy przekroczy ono prawdopodobnie poziom 75% w roku 2019), ani tym bardziej innych regionów, które – podobnie jak już obecnie województwo mazowieckie – nie będą uznawane za najmniej rozwinięte w UE.

To, co jeszcze dziś wydaje się nieprawdopodobne, może okazać się prawdą w ciągu najbliższych kilku lat – ze względu na dynamiczny rozwój i dobre podstawy konkurencyjności może się okazać, że Polska będzie zainteresowana zmianą sposobu obliczania alokacji na politykę spójności znaną pod nazwą tzw. metodologii berlińskiej, w której największą rolę odgrywa poziom PKB na mieszkańca, ilość mieszkańców oraz ilość bezrobotnych.

3. Według danych Eurostatu województwo mazowieckie osiągnęło w 2013 r. poziom 107%, a województwo dolnośląskie – 76% średniej UE.

6. Zwiększanie efektywności polityki spójności odpowiedzią na jej krytykę. Rola samorządu terytorialnego

Biorąc pod uwagę, że Polska alokacja wynosi około 23% alokacji całej polityki spójności na lata 2014–2020, jasne jest, że w dużej mierze ocena, na ile polityka spójności jest nadal użyteczna w pomocy w przezwyciężaniu trudności, jakie wspólny rynek tworzy dla regionów biedniejszych oraz pomaga w budowie konkurencyjności i zatrudnienia zarówno poszczególnych regionów, państw członkowskich, jak i całej UE, zależy od efektywności jej wykorzystania w naszym kraju. Polska i jej regiony są najważniejszym laboratorium odnowionej polityki spójności i jej sukces w naszym kraju (ale oczywiście nie tyle w kategoriach skuteczności w absorpcji, ile bezpośredniego wpływu na budowę podstaw konkurencyjności i zamożności społeczeństwa) dostarczyć może pozytywnych argumentów na rzecz jej kształtu i dalszego funkcjonowania po roku 2020.

Lista warunków, które muszą być spełnione, aby polityka spójności w Polsce dobrze funkcjonowała, jest długa. Zagadnienie efektywności polityki spójności jest podejmowane ostatnio przez wielu autorów, którzy starają się wskazać różne aspekty związane z zagadnieniem efektywności polityki spójności na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Na potrzeby niniejszego artykułu wskazałbym w skrócie tylko na kilka obszarów niezbędnych zmian, które są konieczne, aby polityka spójności mogła być bardziej efektywna. Wiele z nich bezpośrednio dotyczy sposobu funkcjonowania samorządu terytorialnego:

- zwiększenie jakości funkcjonowania systemu programowania i realizacji polityk publicznych w Polsce, przez co rozumiem konsekwencje we wdrażaniu założeń zarządzania polityką rozwoju (koordynacja, współpraca i partnerstwo, wieloszczeblowe zarządzanie, monitoring, ewaluacja),
- wykorzystanie środków UE jako koła zamachowego realizacji ambitnej i jednocześnie realnej średniookresowej strategii rozwoju kraju – ograniczenie priorytetów, koncentracja na czynnikach konkurencyjności, kompleksowość podejścia, wymiar terytorialny polityk sektorowych; należy zerwać z sytuacją, w której dostępność środków UE

- jest przesłanką realizacji projektów o małym potencjale rozwojowym (zwiększenia dochodów i poziomu życia w średniej perspektywie),
- wykorzystywanie strategii rozwoju powstałych na poziomie regionu i samorządu lokalnego do zarządzania procesami rozwojowymi, a nie „pozyskiwania” środków UE,
 - stopniowe dokonanie zasadniczych zmian w strukturze wydatków i dochodów (na poziomie budżetu państwa i samorządów), tak aby coraz większa część wydatków rozwojowych była finansowana ze źródeł krajowych,
 - konsekwentne wprowadzenie podejścia zintegrowanego w miejsce projektowego na poziomie krajowym oraz JST,
 - zwiększanie zdolności poszczególnych beneficjentów, w tym w szczególności JST, do planowania i przewidywania skutków gospodarczych własnych decyzji dotyczących projektów,
 - wprowadzenie wspólnych programów, standardów i bodźców finansowych zachęcających do współpracy i koordynacji pomiędzy samorządami terytorialnymi oraz partnerstwa z podmiotami akademickimi i sfery nauki, biznesu i społeczeństwem,
 - stałe rozwijanie zdolności administracji do zarządzania przez cele (zasadnicza zmiana sposobu funkcjonowania całej administracji publicznej),
 - wprowadzenie kolejnego etapu reformy samorządu terytorialnego (więcej usamorządowienia, ale i więcej odpowiedzialności, jakość i efekty zamiast dostarczania dóbr i usług).

Przykład Grecji i wielu regionów europejskich pokazuje, że środki europejskie **nie sprzyjają zmianom systemowym** w zakresie funkcjonowania instytucji publicznych i jakości prowadzonych polityk publicznych i same z siebie nie zapewnią rozwoju społeczno-gospodarczego oraz wzrostu poziomu życia. Musimy sami zadbać o budowę podstaw konkurencyjności kraju i naszych regionów m.in. poprzez tworzenie właściwych warunków do efektywnego wykorzystania środków UE, w tym także w samorządach terytorialnych.

Część 5.

Miasta – aglomeracje –
obszary wiejskie: współpraca
czy rywalizacja?

METROPOLIA ODPOWIEDZIĄ NA ASPIRACJE MIESZKAŃCÓW?

Istotą miasta są zawsze jego mieszkańcy, a więc powinno być ono odpowiedzialną na potrzeby człowieka w najszerszym z możliwych zakresów. Jeszcze bardziej ważką jest rola Metropolii, która odpowiadając na te potrzeby, winna uwzględniać ponadto wszystkie relacje i procesy, jakie zachodzą pomiędzy miastem i jego terytorialnym otoczeniem. Gospodarka, kultura, transport, służba zdrowia, inwestycje, turystyka i wszystkie inne dziedziny aktywności miast i gmin w obszarze oddziaływania metropolii powinny funkcjonować w zgodnej harmonii, tak aby osiągnąć jak najwyższy komfort życia mieszkańców. W ten właśnie sposób, w uproszczeniu, możemy opisać metropolię, dodając jedynie że „metropolia to nie jest byt statyczny”, bo metropolia się „dzieje” – dzieje się w wyniku relacji zachodzących pomiędzy mieszkańcami, administracją, otoczeniem. Każdy z nas, mieszkaniec, przedsiębiorca, student i urzędnik, a nawet turysta – może mieć – i ma swój udział w rozwoju miasta jako całości. I właśnie dlatego władze publiczne odwołują się często do mechanizmów i metod partycypacji społecznej.

Szanowni Państwo, to co wyróżnia Kraków, to kreatywność mieszkańców. Nasze miasto coraz częściej określane jest jako przyjazne dla sektora wysokich technologii. Statystyki pokazują, że o ile liczba podmiotów z sektora high-tech jest najwyższa w stolicy, o tyle to właśnie Kraków od 2009 roku zanotował największy wzrost liczby podmiotów związanych z wysokimi technologiami, bo prawie o 40% (dla porównania w Warszawie było to nieco ponad 12%). To dowodzi, że Kraków jest na najlepszej drodze do potwierdzenia swojej pozycji w sektorach innowacyjnych. Istotne, by nie zmarnować tego potencjału, by wspierać zarówno wielki biznes jak i młodych krakowskich przedsiębiorców.

Władze publiczne, jeżeli tylko mogą, powinny tworzyć warunki sprzyjające intensyfikacji procesów społeczno-gospodarczych na swoim terenie. W naszych realiach można to próbować osiągnąć poprzez aktywną politykę

inwestycyjną – kumulującą potencjał i wzmacniającą konkurencyjność rodzimych podmiotów, a także poprzez wspieranie rozwoju kompetencji społeczno-gospodarczych. Pomocna w tym może być właśnie tak rozumiana idea koncentracji potencjałów i zadań w przestrzeni, jaką stanowią metropolie. W tym znaczeniu są one bowiem mocnym fundamentem dla Gospodarki Opartej na Wiedzy, a ta we współczesnym świecie jest jednym z najskuteczniejszych narzędzi zaspokajania potrzeb mieszkańców, podnoszenia komfortu życia i zrównoważonego rozwoju.

Ludzkie aspiracje są tak złożone, jak złożone są ludzkie idee; mogą koncentrować się na czymś zupełnie innym niż biznes w ścisłym rozumieniu tego słowa, nie tracąc nic na swojej wartości. Mogą wiązać się np. z obszarem kultury i nauki, na który składa się i edukacja, i dziedzictwo, i niepowtarzalny klimat, jak też innowacyjność oraz inne elementy, których być może nie dostrzega się zza biurka planistów czy wygodnych foteli krytyków. W przyszłości stworzenie warunków do budowy metropolii stanowiącej centrum kulturalno-naukowe z pewnością może być kierunkiem aspiracji takiego miasta jak Kraków. Metropolie w Polsce stają się faktem. A ich zaczątki stworzyło życie i potrzeby mieszkańców. Dziś zupełnie naturalne jest to, że miejsce pracy jest oddalone od miejsca zamieszkania, a mieszkańcy centrum wielkich miast poza swoją gminą szukają terenów do rekreacji, a często i zamieszkania. Nasza rolą – władz samorządowych – jest tworzenie jak najlepszych warunków życia w takim połączonym organizmie wielu gmin. Kraków dowiódł, że samorządy mogą skutecznie tworzyć warunki do rozwoju gospodarczego i poprawy jakości życia mieszkańców na swoim terenie przez stymulującą politykę inwestycyjną. Mam tu na myśli budowę dużych obiektów kubaturowych w centrum metropolii, wyznaczenie stref inwestycyjnych na terenach strategicznie skomunikowanych, które staną się przyszłymi centrami dynamicznego rozwoju oraz zachowanie i ochronę potencjału terenów zabudowy mieszkaniowej i terenów rekreacyjnych. W oparciu o nowe, ale przede wszystkim innowacyjne w swoim podejściu Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego postawiliśmy na wielkie projekty: – Nowa Huta Przyszłości, Kraków Airport City oraz strefę aktywności gospodarczej Płaszów Rybitwy. Kraków zmierza do racjonalnego wykorzystania terenów przeznaczonych do zainwestowania, a jednocześnie wprowadza ścisłą ochronę obszarów zielonych. Idea „projektów dla Krakowa” ma szansę rozwinąć nasze miasto nie tylko społecznie, gospodarczo i komunikacyjnie, ale także turystycznie.

Przykładem tego typu działań jest próba połączenia rewitalizacji terenów zdegradowanych i kreowania nowej przestrzeni miejskiej z wiodącą funkcją gospodarczą w projekcie „Kraków – Nowa Huta Przyszłości”. Kluczem do nadania międzynarodowego, europejskiego znaczenia temu projektowi może być koncepcja rozbudowy lotniska w Pobiedniku – drugiego krakowskiego lotniska zlokalizowanego na terenie obszaru funkcjonalnego Miasta.

Kolejny projekt to Płaszów i Rybitwy – wiedza i wieżowce. Koncepcja dla tego obszaru zakłada stworzenie niemal od podstaw nowej dzielnicy, skupionej na działalności gospodarczej opartej na wiedzy i wysokich technologiach. Poprzez uzupełnienie centrum o nowe tereny do zabudowy należy spodziewać się dalszego rozwoju Krakowa jako ośrodka usług outsourcingowych. To bardzo interesujące miejsce, gdzie możliwa jest m.in. lokalizacja obiektów wysokościowych, od lat budzących w Krakowie spore emocje. Analizy wykazały bowiem, że do realizacji tego typu budynków nadają się przede wszystkim południowe i południowo-wschodnie rejony, m.in. część Rybitw – pomiędzy planowanymi trasami Ciepłowniczą i S7. Istotnym elementem planów rozwojowych naszego obszaru metropolitalnego są wreszcie tereny Kraków Airport – na zachód od centrum miasta. Znajduje się tam węzeł metropolitalny obejmujący zarówno strefę lotniska, jak i kompleks zabudowy usługowej i logistycznej (Międzynarodowe Targi, hotele itp.). Lotnisko jest zaliczone do kategorii międzynarodowych (zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 30 maja 2003 roku), co – jak można założyć – daje stabilną perspektywę rozwoju. Wraz z rozwojem portu lotniczego wzrośnie zainteresowanie inwestorów obszarami wzdłuż tras dojazdowych, czego konsekwencją będzie ulokowanie tam nowych przedsięwzięć miejskich i komercyjnych związanych z biznesem, w tym z branżą turystyczną. Dodatkowym atutem portu jest bezpośrednie połączenie kolejowe z dworcem Kraków Główny oraz zjazd z autostrady A4.

Wspólnie z naszymi metropolitalnymi partnerami jesteśmy na etapie tworzenia warunków dla rozwoju nowoczesnego biznesu i dla dalszego rozwoju nowej klasy społecznej (klasy metropolitalnej). Podkreślić trzeba, że byłoby to zadanie znacznie trudniejsze bez unijnych funduszy pomocowych. Wielkie nadzieje pokładamy w Zintegrowanych Inwestycjach Terytorialnych, które w znacznej mierze przyczynią się do nadania nowego biegu wielu sprawom dotychczas nierozwiązanym, które od lat ciążą na jakości życia mieszkańców naszego miasta i gmin sąsiednich. Dzięki wsparciu unijnemu będzie nam

łatwiej walczyć z zanieczyszczeniem powietrza, rozwijać sieć dróg lokalnych, a także rozwijać ekologiczny transport miejski – nie tylko kupując nowy tabor, ale też rozwijając sieć parkingów P&R czy budując ścieżki rowerowe łączące Kraków z gminami ościennymi. Bardzo ważna jest także poprawa jakości usług w szpitalach, które przecież służą wszystkim mieszkańcom metropolii. Pełny sukces metropolitalny Krakowa będzie możliwy do osiągnięcia wtedy, gdy stworzymy warunki, by połączyć korzyści, jakie przynoszą nam duże inwestycje metropolitalne, takie jak Centrum Kongresowe czy TAURON Arena Kraków i prężenie działające strefy inwestycyjne.

Naszą ambicją jest stworzenie najlepszych możliwych warunków dla rozwoju ludzkiej kreatywności, czego fundamentem musi być możliwie najlepsza jakość życia dla ludzi na obszarze całej metropolii. W tej formule warto postrzegać wyzwanie i szansę, jaką jest metropolia krakowska. W zależności od skali, w jakiej uda się zrealizować zamierzenia inwestycyjne, będziemy mieli do czynienia z kreowaniem przestrzeni miejskiej o zupełnie nowej jakości. Przestrzeni wypełniającej funkcje, których Kraków odczuwa istotny funkcjonalny deficyt, a zarazem stanowiące niezwykle obiecujące szanse na nowe miejsca pracy w nowych sektorach gospodarki. Kraków jako metropolia przyszłości to przestrzeń wysokiej jakości życia, pozwalająca jej użytkownikom na codzienne funkcjonowanie w dobrej kondycji zdrowotnej, w sieci przyjaznych relacji społecznych, z powszechnym i stałym poczuciem bezpieczeństwa oraz pełnym dostępem do infrastruktury kulturalnej, edukacyjnej i socjalnej. Przestrzeń Krakowa przyszłości to przestrzeń bezpieczna dzięki wykorzystaniu nowoczesnych technologii oraz wysokiemu poziomowi wzajemnego zaufania między służbami mundurowymi i obywatelami. To przestrzeń świadomych obywateli potrafiących korzystać z dobrodziejstw kulturalnych miasta w sposób cywilizowany i niekolidujący z potrzebami innych obywateli.

Wykład przeprowadził prof. Jacek Majchrowski

Opracowanie: dyr. Rafał Kulczycki, Korekta: A. Czuchnowska (przy współpracy M. Chylaszek)

JAK WZMACNIAĆ OŚRODKI SUBREGIONALNE W RELACJACH Z OTOCZENIEM?

Polskie samorządy osiągnęły stan dojrzałości w zarządzaniu. Występują oczywiście w tym zakresie duże dysproporcje. Są gminy, które mogą być przykładem skutecznych działań. Są zapewne też takie w których „czas zatrzymał się” i perspektywy poprawy sytuacji są trudne do określenia. Rozkład Gaussa zapewne pokaże różnice i proporcje w tym zakresie, lecz nie ulega wątpliwości, że po rozwiązaniu podstawowych problemów i spraw, zarządzający jst stają dzisiaj – niezależnie od dotychczasowych osiągnięć – przed zasadniczymi pytaniami dotyczącymi dalszego rozwoju.

Pierwszy okres po roku 1990 dla samorządów oznaczał budowanie więzi i tożsamości, identyfikowanie zasobów (komunalizacja), w miarę możliwości rozwiązywanie zaległych spraw infrastrukturalnych itp. Kolejne lata to budowanie potencjałów, rozwój oparty na dalekosiężnych strategiach, dbałość o środowisko.

Bardzo w tych procesach pomagała dostępność do funduszy, zarówno własnych (rośnie przecież gospodarka), jak i zewnętrznych – z zasadniczym udziałem funduszy unijnych.

Wydaje się, że samorządy w Polsce weszły w stan stabilnego rozwoju. System finansowania zadań własnych oraz zleconych przez rząd gwarantuje utrzymanie odpowiedniego poziomu świadczeń. Oczywiście jest on przez wiele środowisk uznawany za niewystarczający i należy się zgodzić, z tezą, że konieczne są korekty w wielu dziedzinach (np. w ochronie zdrowia). Niemniej jednak uważam, iż w ostatnich 25 latach doprowadziliśmy do zasadniczych zmian, skutkujących osiągnięciem przez liderów wśród jednostek samorządowych potencjałów, umożliwiających to, co ostatnio zwykło się określać inteligentnym rozwojem opartym na wiedzy.

Przejsie jednak do tej trzeciej, według mnie fazy rozwoju jest uwarunkowane zasadniczymi zmianami w polityce samorządowej, zarówno na poziomie

Państwa jak i w jst. Wyrażać się one powinny w konsekwentnym podkreśleniu roli i znaczenia miast subregionalnych będących w istocie ośrodkami wzrostu dla większości populacji w naszym kraju. Wyrażna polityka wzmocnienia miast wojewódzkich m.in. poprzez Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jest potrzebna i istotna. Jednak brak poważnych instrumentów wzmocniających średnie miasta wydaje się być dzisiaj niepokojąca. Miasta te nie są alternatywami dla metropolii, lecz współlistniejącymi i niezmiernie ważnymi ośrodkami dla otaczających je powiatów. Identyfikacja tych ośrodków została dokonana w trakcie prac nad Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2030. Po tej diagnozie nie poczyniono jednak dalszych kroków wdrażających.

Mam zaszczyt kierować jednym z takich miast. Tarnów jest drugim po Krakowie ośrodkiem miejskim Małopolski. Jest faktyczną stolicą subregionu tarnowskiego i jego znaczenie oraz wzrost determinuje rozwój obszaru zamieszkałego przez ok. 500 tys. osób. Tarnów jest istotnym ośrodkiem gospodarczym, komunikacyjnym, edukacyjnym. Pełni znaczącą rolę jako ośrodek kultury i nauki. Miasto rozwiązało większość swoich problemów infrastrukturalnych i jest gotowe do rozwijania się jako miasto inteligentne (smart city). Te predyspozycje wynikają nie tylko z wielkości aglomeracji, lecz przede wszystkim z kompetencji kadr, infrastruktury miejskiej (w tym teletechnicznej i informatycznej), wzmocniającego się ośrodka akademickiego itp. Dla dopełnienia jednak roli głównego ośrodka subregionalnego niezbędne są nakłady na instytucje będące w stanie pełnić funkcje kreujące i wzmocniające rozwój całego obszaru funkcjonalnego. Potrzebne są Centra Usług Wspólnych w zakresie informatyki i gromadzenia (przechowywania) danych, gospodarki odpadami, zarządzania kryzysowego, planowania przestrzennego, otoczenia biznesu, medycyny (w tym telemedycyny), rynku pracy itd.

Zarząd województwa małopolskiego podjął próbę stworzenia polityki subregionalnej. Wyraża się ona odpowiednią strukturą i zapisami w RPO na lata 2014–2020. Jednak brakuje istotnego mechanizmu wdrożeniowego. W obowiązującym systemie formalno-prawnym nie ma instrumentów umożliwiających skuteczne zarządzanie tymi skomplikowanymi procesami. Dostępne metody opierają się prawie wyłącznie na dobrowolnych porozumieniach i kompromisie pomiędzy jst. Pozostaje mieć nadzieję, że skłonność do współpracy będzie wzrastać, a koncentracja wysiłków i co za tym idzie środków finansowych pozwoli podnosić poziom konkurencyjności poszczególnych

subregionów i równocześnie upowszechnić dostęp do wystandaryzowanych usług publicznych. To pozytywne nastawienie powinno jednak zostać wzmocnione regułami i zmianami w prawie samorządowym i finansowym. Mamy wyjątkową szansę wdrożyć inteligentny rozwój nie tylko miast lecz całych obszarów funkcjonalnych.

MIASTA W POLITYCE SPÓJNOŚCI 2014–2020. PRZYKŁAD ZINTEGROWANYCH INWESTYCJI TERYTORIALNYCH

Udział miast w rozwoju regionów jest coraz większy. Przyjęcie w trakcie Nieformalnego Spotkania Ministrów UE ds. rozwoju miast w Lipsku w 2007 roku **Karty Lipskiej** było ważną inspiracją dla przebiegu negocjacji między Parlamentem Europejskim, Komisją Europejską i Państwami Członkowskimi pakietu rozporządzeń dla Polityki Spójności na lata 2014–2020. W Kartce Lipskiej wskazano, że polityka skierowana do miast powinna realizować zasady zrównoważonego rozwoju i uwzględniać wszystkie jego wymiary: dobrobyt gospodarczy, równowagę społeczną, aspekty środowiskowe, wymagania kulturalne i zdrowotne oraz skuteczność instytucji. Karta Lipska zawiera dwa główne przesłania polityczne, zgodnie z którymi należy w większym stopniu wykorzystywać zintegrowane strategie rozwoju miast oraz zwrócić szczególną uwagę na zdegradowane dzielnice miast. W oczekiwaniu na **Agendę Miejską UE**, która ma poszerzyć i aktualizować Kartę Lipską, Państwa Członkowskie testują nowe zintegrowane instrumenty dla miast w ramach Polityki Spójności 2014–2020.

W Polsce 60% ludności mieszka w miastach, a dodając do tego także mieszkańców otaczających je i silnie z nimi związanych obszarów wiejskich, możemy mówić o liczbie znacząco większej. Miasta kumulują różnorodne problemy i wyzwania. W polskich miastach **główne wyzwania związane z jakością życia są zróżnicowane w zależności od wielkości miasta**, jego funkcji i położenia oraz historycznych uwarunkowań. W największych miastach wiążą się one między innymi ze środowiskiem (głównie hałasem i zanieczyszczeniami powietrza), zatłoczonymi ulicami, wykluczeniem przestrzennym. W mniejszych ośrodkach koncentrują się wokół braku miejsc pracy czy problemów spowodowanych wyludnianiem się miast. Wszystkich kategorii miast dotyczą

kwestie dostępu i jakości usług publicznych, ubóstwa, degradacji tkanki miejskiej czy chaosu przestrzennego.

Świat staje się coraz bardziej „miejski”, a **miasta w coraz większym stopniu stają się źródłem jego rozwoju**. Kierunek i sposób rozwoju miast i miasteczek w nadchodzących latach będą miały wpływ na jakość życia nas wszystkich. Dla zapewnienia skuteczności i efektywności wsparcia instrumenty terytorialne dedykowane miastom muszą uwzględniać ich potencjały i problemy rozwojowe. Dlatego też wsparcie kierowane do poszczególnych kategorii miast nie może być jednakowe i siłą rzeczy musi być zróżnicowane, przy wykorzystaniu różnych instrumentów, zarządzanych z poziomu krajowego i regionalnego.

Wsparcie dla największych miast (miasta wojewódzkie) polega na rozwijaniu ich funkcji metropolitalnych i dyfuzji procesów rozwojowych do ich obszarów funkcjonalnych oraz regionów, co wpłynie na konkurencyjność całych regionów w ujęciu europejskim i globalnym. Wsparcie ośrodków regionalnych i subregionalnych musi wzmacniać ich powiązania z miastami wojewódzkimi, jak również z bezpośrednim otoczeniem, dla których pełnią funkcję centrów wzrostu.

W nowej perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020 wprowadzone zostały przez Komisję Europejską **nowe instrumenty i narzędzia**, ukierunkowane z jednej strony na poprawę koordynacji prowadzonej polityki rozwoju, z drugiej – na zwiększenie jej terytorialnego oddziaływania, co w efekcie ma przyczynić się do zwiększenia efektywności realizowanej polityki spójności. Jednym z tych instrumentów są **zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT)**, zdefiniowane w art. 7. rozporządzenia EFRR 2014–2020.

Wprowadzenie przez KE instrumentów terytorialnych jest konsekwencją dostrzeżenia znaczenia miast w realizacji celów strategii Europa 2020, które w połączeniu ze zintegrowanym podejściem wpłynęło na znaczne wzmocnienie wymiaru miejskiego polityki spójności w obecnym okresie programowania. Takie podejście KE jest widoczne przede wszystkim w przypadku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w ramach którego kraje członkowskie zostały zobligowane do przeznaczania **minimum 5% swojej krajowej alokacji** na wspieranie zintegrowanych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, realizowanych m.in. przez instrumenty terytorialne.

ZIT stanowi odpowiedź na istniejące potrzeby i wyzwania, będzie skierowany nie tylko do miast wojewódzkich, ale także do obszarów powiązanych

z nim funkcjonalnie. Zgodnie z Umową Partnerstwa na lata 2014–2020 ZIT na terenie miast wojewódzkich będzie wdrażany obligatoryjnie. ZIT jest instrumentem realizacji Regionalnych Programów Operacyjnych, a Związki ZIT pełnią funkcję Instytucji Pośredniczących RPO, które są odpowiedzialne za wybór projektów do realizacji. Dodatkowym, często dominującym źródłem wsparcia Strategii ZIT miast wojewódzkich i powiązanych z nimi funkcjonalnie obszarów będą środki z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 oraz Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014–2020 (5 miast wojewódzkich Polski Wschodniej) służące jako źródło wsparcia wybranych, niezbędnych projektów komplementarnych wynikających ze Strategii ZIT, uzgodnionych pomiędzy Związkiem ZIT i właściwymi Instytucjami Zarządzającymi. Łączna kwota przeznaczona na realizację ZIT w miastach wojewódzkich i ich obszarach funkcjonalnych to **ok. 6,3 mld EUR**.

Wdrażanie instrumentu ZIT przez miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne jest pewnego rodzaju **pilotażem**, którego skuteczność może mieć wpływ na przyszłą architekturę programów operacyjnych po 2020 roku. Analogiczne lub zbliżone instrumenty na poziomie regionalnym tworzone są w ramach decyzji zarządów województw. Dedykowane miastom instrumenty ZIT lub quasi-ZIT zostały zaprogramowane w większości województw i skierowane będą właśnie dla małych ośrodków miejskich. ZIT, o cechach wskazanych w art. 7, realizowane będą w czterech województwach: wielkopolskim (aglomeracja ostrowsko-kaliska), zachodniopomorskim (Koszalin), dolnośląskim (Wałbrzych i Jelenia Góra) i śląskim. Szczególne podejście zostało przyjęte w wojewódzkie śląskim, gdzie cały obszar województwa został podzielony na cztery obszary funkcjonalne miast – w tym województwie instrument ZIT obejmie wszystkie miasta. Zbliżone instrumenty obecne są w większości województw, np. w kujawsko-pomorskim, warmińsko-mazurskim, pomorskim czy mazowieckim. W wielu z nich przybrały one formę charakterystycznych wyłącznie dla danego województwa instrumentów. W województwie mazowieckim wsparcie dla regionalnych obszarów strategicznej interwencji (OSI) będzie zapewnione poprzez regionalne inwestycje terytorialne (RIT), skierowane do pięciu subregionów: ciechanowskiego, płockiego, ostrołęckiego, siedleckiego i radomskiego, natomiast w województwie pomorskim realizowany będzie instrument zintegrowanych przedsięwzięć terytorialnych (ZPT), który będzie zastosowany wobec MOF: Bytowa, Chojnic-Człuchowa,

Słupska, Kościerzyna, Kwidzyna, Malborka, Lęborka, Starogardu Gdańskiego. W województwie kujawsko-pomorskim wsparcie będzie kierowane na OSI: miasta regionalne i subregionalne Włocławek, Grudziądz i Inowrocław wraz z ich obszarami funkcjonalnymi – na podstawie opracowanych strategii rozwoju oraz tzw. „Obszary Rozwoju Społeczno-Gospodarczego” (obejmujące obszar wyznaczony w granicach powiatu ziemskiego). W województwie warmińsko-mazurskim przewidziano realizację tzw. ZIT-bis dla obszarów funkcjonalnych Elbląga i Ełku.

ZIT-y to nie tylko szansa na wzmocnienie roli miast, ZIT-y to także wyzwania. Władze ZIT są zobowiązane przygotować Strategię ZIT obejmującą miasto rdzeń wraz z obszarem funkcjonalnym. Strategie muszą analizować sytuację całego obszaru, jego problemy rozwojowe, wskazać najważniejsze cele, oczekiwane rezultaty powiązane z realizacją regionalnego programu operacyjnego. W Strategii ZIT znajdziemy obszary i przedsięwzięcia priorytetowe wraz z uzasadnieniem ich wyboru oraz źródłami ich finansowania. Każda strategia ZIT powinna podlegać konsultacjom i uzyskać aprobatę zarówno partnerów społeczno-gospodarczych, jak i mieszkańców. Konsultacje Strategii są bardzo ważnym elementem procesu z uwagi na konieczność realizacji ZIT w partnerstwie. Trzeba zapomnieć o granicach administracyjnych gmin stanowiących obszar ZIT, wytyczyć długoterminowe cele, których realizacja przyczyni się do zniwelowania głównych barier rozwojowych, lepszego wykorzystania potencjałów i w efekcie trwałego usprawnienia danego obszaru funkcjonalnego. Samorządność w obszarach funkcjonalnych miast wymaga od władz miejskich i samorządowych przekroczenia granic administracyjnych pojedynczych uczestników obszaru. Kluczowe będą zdolności organizacyjne i pomysł na zapewnienie koordynacji i komplementarności planów i projektów – mądre i odpowiedzialne wspólne inwestycje realizujące cele całego obszaru funkcjonalnego, ponad granicami administracyjnymi członków ZIT.

Innym wyzwaniem dla sprawnej i efektywnej realizacji Strategii ZIT jest wybór formy prawnej dla podmiotu pełniącego funkcję Związku ZIT. W Polsce Związki ZIT są powoływane na mocy porozumień albo w postaci stowarzyszeń. W przypadku porozumienia rolę lidera pełni prezydent miasta rdzenia. Stowarzyszenie jest zarządzane przez Zarząd ustanowiony przez członków stowarzyszenia. Organizacja instytucjonalna zarówno porozumień, jak i stowarzyszeń musi brać pod uwagę uwarunkowania właściwe dla Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014–2020. Porozumienia i stowarzyszenia jako Związki

ZIT, wykonując funkcję Instytucji Pośredniczących, uzyskują dofinansowanie części zadań w ramach POPT.

Proces opiniowania Strategii ZIT przez Ministra właściwego ds. rozwoju i Instytucje Zarządzające RPO wymaga perfekcyjnej synchronizacji prac wielu zespołów, bieżącej aktualizacji i modyfikacji Strategii wraz ze wskazanymi w niej obszarami i przedsięwzięciami priorytetowymi. Uzyskanie pozytywnej opinii warunkuje rozpoczęcie procesu realizacji ZIT. Dotychczasowe działania wskazują na gotowość i szybką adaptację zarówno władz miejskich, jak i regionalnych do wymagań, jakie niosą regulacje unijne.

Liczne prace analityczne oraz zapisy strategii zarówno krajowych, jak i regionalnych dowodzą dużej potrzeby wdrożenia w ramach polityki rozwoju zintegrowanych instrumentów terytorialnych. Z ogromną nadzieją oczekiwane są dalsze usprawnienia zasad realizacji Polityki Spójności. Redukcja barier prawnych będzie sprzyjać rozwojowi instrumentów rozwoju miast.

Sukces ZIT może stanowić o silnej pozycji dla dalszego rozwoju instrumentów miejskich w kolejnych negocjacjach Polityki Spójności 2010+. Czy uda się przekonać decydentów do wydzielenia w budżecie UE dedykowanego funduszu na rozwój miast? Jeśli prawdziwe i trwałe okażą się partnerstwa Związków ZIT, jeśli władze miejskie i regionalne utrwalą współpracę, a nawet współzarządzanie RPO, jeśli zamiast konkurowania i wyścigu po pieniądze będzie przemyślana realizacja zadań priorytetowych, bez względu na granice administracyjne gmin stanowiących obszar ZIT, to będzie łatwiej argumentować słuszność kontynuacji, a nawet rozwoju formuły ZIT. Wówczas ZIT nie będzie tytułowym przykładem, będzie najlepszym standardem Polityki Spójności 2020+.

PROF. DR HAB. TADEUSZ MARKOWSKI

Uniwersytet Łódzki
Przewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN
Prezes Towarzystwa Urbanistów Polskich

ZINTEGROWANE PLANY ROZWOJU WARUNKIEM SPRAWNEGO ZARZĄDZANIA MIEJSKIM OBSZARAMI FUNKCJONALNYMI

Terytorialny i funkcjonalny wymiar rozwoju

W polityce rozwoju UE coraz wyraźniej są widoczne wysiłki na rzecz wdrożenia nowego podejścia do pobudzania rozwoju. Ta zmiana w podejściu jest rezultatem dwóch procesów: po pierwsze, nagromadzonych doświadczeń – zarówno pozytywnych, jak i negatywnych – z dotychczas realizowanych priorytetów, a po drugie, z zachodzących nowych procesów gospodarczych w zglobalizowanej gospodarce. Do takich nowych pojęć związanych z nowym paradygmatem rozwoju należy między innymi takie pojęcie jak *terytorialny wymiar polityki spójności*. Formalne wprowadzenia przez UE wymiaru terytorialnego do polityki rozwoju doprowadziło w konsekwencji do większej koncentracji uwagi na rozwiązywaniu problemów w obszarach miejskich. W Polsce hasło terytorializacji przyspieszyło prace nad krajową polityką miejską i zorientowało częściowo kierunki wsparcia w polityce spójności na miejskich obszarach funkcjonalnych. Wyrazem tej orientacji są m.in. zintegrowane inwestycje terytorialne.

Warto podkreślić, że „Terytorialny wymiar polityki rozwoju” konsumuje rozwijany od lat kierunek badań związanych z tzw. terytorializacją gospodarki, szczególnie mocno propagowany przez środowiska regionalistów szwajcarskich: Maillat D., Kebir L, (1998, 2001), ale także polskich (prof. B. Gruchman). Ten nurt badań toczył się równoległe z rozwijanymi koncepcjami teoretyczno-badawczymi dotyczącymi specyfiki ekonomicznego i społecznego rozwoju lokalnego i regionalnego. Podejście terytorialne podkreślało wzrost strategicznego (wiodącego) znaczenia czynników immobilnych, tj. związanych terytorialnie wobec coraz bardziej mobilnych przedsiębiorstw.

Wskazywano, że nowymi „immobilnymi” czynnikami lokalizacyjnymi, poza surowcami naturalnymi, są szczególne zasoby ludzkie; zrelatywizowane i wytworzone w historycznym procesie rozwoju społeczno-gospodarczej przestrzeni. Podkreślano ponadto trudno replikowalny charakter relacji funkcjonalnych w sferze gospodarczej i społecznej w innych jednostkach terytorialnych. Konsekwencją tego podejścia było zwrócenie uwagi na granice administracyjne jednostek samorządu terytorialnego jako bariery ograniczające dyfuzję rozwoju z obszarów podstawowych jednostek samorządu terytorialnego do skali ponadlokalnej i odwrotnie. Ten kierunek myślenia i analiz ekonomicznych jest wynikiem poszukiwania dodatkowych zewnętrznych źródeł utrzymania przewag konkurencyjnych zaawansowanych gospodarek.

Jest zrozumiałym, że z uwagi na coraz wyższe koszty pozyskiwania surowców i ich lokalnego wyeksploatowania dochodów szukano w pozamaterialnych czynnikach rozwoju, tj. wiedzy, innowacji, przedsiębiorczości etc., tzn. korzyściach wynikających ze szczególnych cech kapitału ludzkiego, a w tym wysokiego poziomu zaufania społecznego. Natomiast w ramach rozważań dotyczących wzrostu gospodarczego aspekty granic administracyjnych ograniczających rozwój były pomijane. Stymulowanie rozwoju widziane było w skoordynowanej współpracy hierarchicznych podmiotów polityki wobec czynników, które mogły być uruchomione oddolnymi siłami.

Wydaje się jednak, iż podejście bazujące na wymiarze terytorialnym jest podejściem pełniejszym, konsumuje bowiem dorobek teorii wzrostu gospodarczego, rozwoju regionalnego i lokalnego i jednocześnie lepiej wydobywa strategiczną rolę w rozwoju czynników związanych z kapitałem terytorialnym i dynamiką obszarów funkcjonalnych. A zatem lepiej wyjaśnia stymulanty i bariery współczesnego rozwoju krajów liderujących. Tym samym można oczekiwać, iż prowadzona na tej podstawie publiczna interwencja w procesy rozwoju okaże się skuteczniejsza.

Istota kapitału terytorialnego

Nowe zjawiska gospodarcze, społeczne i kulturowe wyraźnie przewartościują podejście do konkurencyjności gospodarczej w skali globalnej. W wyniku tych procesów, nierozzerwalnie związanych z przyspieszającym postępem technologicznym i informatyzacją społeczeństw, zmieniają się

źródła tzw. przewag konkurencyjnych, z jakich korzystają coraz silniej umiędzynarodowione sfery wytwórcze i usługowe. Trwałym źródłem przewag konkurencyjnych stają się szczególne zasoby wytworzone i uwarunkowane złożonością terytorialnych systemów społeczno-gospodarczych. Na rynkach globalnych przewagi konkurencyjne w firmach innowacyjnych, dostarczających masowych produktów i usług, szybko zanikają ze względu na coraz szybszą dyfuzję innowacji technologicznych i procesowych do konkurentów zlokalizowanych w krajach o niższych kosztach pracy. Dla firm liderujących ważnym źródłem trwałych przewag konkurencyjnych staje się wysokiej jakości kapitał ludzki mocno powiązany z wysokiej jakości przestrzenią miejską i społeczną. Dlatego też daje się zaobserwować rosnące znaczenie wysokiej jakości zagospodarowania przestrzennego w obszarach zurbanizowanych jako czynnika lokalizacji firm, które bazują na kapitale ludzkim, w tym na wiedzy, umiejętnościach i zaufaniu społecznym. Te niematerialne czynniki rozwijają się w wyniku pozarynkowej współpracy i intensywnych kontaktów oraz narastania wzajemnego zaufania (Markowski 2011, 2013).

Takie procesy wymuszają na poszczególnych państwach i międzynarodowych porozumieniach gospodarczych zmianę w podejściu do prorozwojowych polityk. Nie wnikając głębiej w analizy przyczynowo-skutkowe tych dwóch sił sprawczych zmian w podejściu do publicznej interwencji, teoretycy ekonomii regionalnej oraz politycy na poziomie UE uzyskali wyraźny konsensus, że wzmocnienie pozycji konkurencyjnej gospodarki UE oraz jej regionów można uzyskać drogą wykorzystania szczególnych zasobów, jakie powstają w nowych strukturach funkcjonalno-przestrzennych. Ten nowy (synergiczne wytworzony z kombinacji tradycyjnych zasobów powiązanych z wiedzą i innowacyjnością) czynnik kreowania przewag konkurencyjnych współczesnych gospodarek nazywany jest **kapitałem terytorialnym** i najczęściej jest rozumiany jako dostępność do czynników materialnych i niematerialnych na danym obszarze, które mogą tworzyć określone zasoby lub ograniczenia.

Nowoczesne i właściwe podejście do kapitału terytorialnego wskazuje jednak na jego relacyjną i synergiczną formułę. Autor (Markowski 2011) proponuje następującą definicję. *Kapitał terytorialny to swoiste korzyści zewnętrzne wytwarzane i dostępne w wyniku multifunkcjonalnej interakcji użytkowników względnie wyodrębnionego terytorium. Innymi słowy kapitał terytorialny ma charakter dynamicznego w czasie i przestrzeni „złożonego dobra klubowego” dostępnego dla użytkowników (klubu) działających (ego) w ramach obszaru funkcjonalnego.*

W tym ujęciu istotą budowania trwałej przewagi konkurencyjnej dla prowadzonych komercyjnych aktywności w obszarze funkcjonalnym jest zbudowanie złożonego „interaktywnego zasobu”, będącego wynikiem intensywnych relacji (aktywności) między ludźmi zorganizowanymi w różnych instytucjach (cechującymi się wysoką przedsiębiorczością, innowacyjnością i zaufaniem), którzy wytwarzają szczególną wartość dodaną pozwalającą na uzyskiwanie wysokiej produktywności sektora wytwórczego. To właśnie te szczególne zasoby dają firmom przewagę konkurencyjną na coraz bardziej konkurencyjnych globalnych rynkach. To, że tak rzeczywiście jest, potwierdzają przykłady terytorialnych porozumień i działań w obszarach oddziaływania dużych aglomeracji i miast metropolitalnych świata, które zaczynają prowadzić wspólną politykę na rzecz rozwoju. Kapitał terytorialny można wygenerować przez umiejętne powiązanie i kombinację zasobów naturalnych z jakością zagospodarowania fizycznego (przestrzennego) i zasobami intelektualnymi ludzi. Jest on ściśle powiązany ze zdolnością do współpracy w obszarach funkcjonalnych i z wysokim poziomem zaufania społecznego. Przeszkodą w wykreowaniu konkurencyjnego kapitału terytorialnego, jak się okazuje w praktyce, są podziały administracyjne związane z terytorialną organizacją państwa oraz naturalna orientacja samorządowej administracji na wąsko ujmowane interesy lokalne, przejawiające się m.in. w międzygminnym konkurencyjnym podziałku i elektorat. Stąd też w nowym okresie programowania tak mocno zaakcentowano terytorialny wymiar polityki rozwoju. Praktyczna emanacja tego podejścia znalazła sformalizowanie w postaci polityki adresowanej do miejskich obszarów funkcjonalnych. Rodzi się zasadnicze pytanie: czy w polskich warunkach jesteśmy dobrze do tego podejścia przygotowani? Czy potrafimy wykorzystać środki z UE na stworzenie trwałych przewag konkurencyjnych polskich obszarów funkcjonalnych? Czy stworzymy systemowe podstawy do rozwijania kapitału terytorialnego?

Ponieważ istotą tego kapitału jest międzygminna współpraca, partnerstwo, zaufanie, spójność przestrzenna, wysoka mobilność ludzi na rynkach pracy etc., to nie jest to zasób łatwy do zbudowania. Wysiłek jednak się opłaca. Jeśli się bowiem uda go stworzyć, to daje on długotrwałą przewagę konkurencyjną działającym i lokalizującym się w tych obszarach firmom. Brak mechanizmów i systemów regulacyjnych pozwalających na funkcjonalne podejście do kapitału terytorialnego sprawia, że problemy blokujące rozwój chcemy rozwiązywać przez wprowadzenie nowych podziałów administracyjnych kraju, np.

przez tworzenie nowych województw, powiatów metropolitalnych, a czasami wręcz przeciwnie – dzieląc gminy i powiaty na mniejsze jednostki. Badania nad reformami terytorialnymi wykazują, iż przy współczesnych dynamicznych zmianach w gospodarce dopasowanie podziałów terytorialnych do nowych relacji funkcjonalno-przestrzennych ma ograniczone możliwości (P. Swianiewicz, 2015). Zapominamy, że obszary funkcjonalne rozpatrywane przez pryzmat kapitału terytorialnego są wysoce zmienne w czasie i przestrzeni. A to oznacza, że przy coraz bardziej elastycznej, dynamicznej i zglobalizowanej gospodarce ciągle zmiany podziałów administracyjnych adekwatnie do nowych relacji funkcjonalno-przestrzennych są bezsensowne. Potrzebne są natomiast czasowe koalicje jednostek samorządu terytorialnego (jst) w ramach tworzących się powiązań funkcjonalnych oraz zintegrowanie działań w czasie i przestrzeni przy realizowanych projektach rozwojowych. Współpraca międzyterytorialna wymaga jednak sprawiedliwego podziału korzyści i kosztów w ramach obszarów funkcjonalnych. Takim instrumentem wyważania interesów powinien być zintegrowany plan rozwoju, wykorzystujący odpowiednie instrumenty analityczne wspomagające procesy decyzyjne. Skromny instrument polityki spójności wprowadzony do nowego okresu programowania w postaci tzw. zintegrowanych inwestycji terytorialnych dla miejskich obszarów funkcjonalnych to namiastka tego podejścia i zbyt mały impuls do wywołania istotnych zmian.

Zintegrowane planowanie rozwoju a rozwój zintegrowany

Tocząca się debata o nowej polityce rozwoju w ramach UE – poszukująca nowego paradygmatu spowodowała, że do praktyki wprowadzano szereg pojęć i podejść, które często są wyrwane z szerszego kontekstu teoretycznego i równolegle występują z określeniami i pojęciami nawiązującymi koncepcyjnie do innego, bardziej tradycyjnego podejścia. Ten przejściowy okres tworzenia nowego paradygmatu rozwoju charakteryzuje się tym, że operujemy pojęciami niedoprecyzowanymi, czasem wręcz błędnymi, zachodzącymi na siebie. Tak jest ze słowem rewitalizacja, którego potocznie używa się do określenia każdej technicznej odnowy i remontu – do szyn kolejowych włącznie. Raz podchwyczone przez media i polityków mają długi żywot, a ich sprostowanie często jest nie możliwe. Czasem wprowadzenie nowych pojęć do języka polityki to

działania celowe, mające zastąpić zużyte społecznie i politycznie pojęcia przez pojęcia „pozornie” nowe, ponownie wywołujące dyskusję, czasem niestety jałową. Tak jest np. z próbą podejścia do nowego paradygmatu rozwoju ujmującego rozwój społeczny w sposób holistyczny. Taki całościowy rozwój określa się pojęciem „rozwoju zintegrowanego” i tym pojęciem próbuje się zastępować powszechnie znane i zaakceptowane pojęcie rozwoju zrównoważonego, czy też bardziej oddającego istotę sprawy rozwoju sustenynego (trwałego). O wadliwym podejściu do tak rozumianego rozwoju zintegrowanego pisałem w poprzednim tomie pokonferencyjnym (Markowski 2014), wskazując, że są to niepotrzebne i, póki co, mało udane próby zastępowania utrwalonego w praktyce i w polskiej konstytucji pojęcia rozwoju zrównoważonego (akcentującego potrzebę ochrony środowiska). Lansowane hasło rozwoju zintegrowanego niepotrzebnie przesuwając akcent z czynności (integrowanie procesów, inwestycji etc.) na cel rozwoju (zintegrowany rozwój), a przez to osłabia tak istotny aspekt wdrożeniowy. Takie nowe hasło ponownie wzbudza dyskusję. Stawiamy sobie pytania, co za tym zintegrowaniem się kryje? Czym się różni zintegrowany rozwój od innych? Czy może być rozwój niezintegrowany?

Wychodząc od współczesnych definicji rozwoju podkreślających pozytywne wieloaspektowe zmiany jakościowe i ilościowe, to warunkiem rozwoju jest zintegrowanie współzależnych procesów; czy to silami rynkowymi; czy to z pomocą polityki; czy bez niej. W gospodarce kapitalistycznej to rynek jest głównym integratorem procesów prowadzących do rozwoju. Jeśli tej integracji nie ma, to nie ma rozwoju. Jest oczywistym przecież, że za każdym przymiotnikowym rozwojem: ekonomicznym, społecznym, przestrzennym, lokalnym, regionalnym, kryją się określone zintegrowane współzależne sfery, inaczej bowiem rozwoju (jako kategorii jakościowo ilościowej) by nie było. Każdy rodzaj rozwoju jest zatem zintegrowany. Pytaniem zasadniczym natomiast jest, czy rozwój jako pozytywna społecznie zmiana jakościowa, a *de facto* jego efekty – w jednej lub kilku sferach społecznych – wywoływane mechanizmami rynkowymi są satysfakcjonujące? Czy niezbędne są, i na ile, działania interwencyjne ze strony władz publicznych w mechanizmy stymulacji rozwoju i realokacji jego efektów?

Występujące w gospodarce kapitalistycznej niesprawne ze swej natury rynki (np. rynki nieruchomości, odpadów technologicznych i konsumpcyjnych, a także, jak się okazuje, rynki usług internetowych etc.) jednoznacznie wskazują, że w wielu sferach aktywności społecznej i gospodarczej interwencje ze strony władz publicznych są niezbędne. Chodzi jednak o to, aby to

były interwencje właściwie. A z tym już bywa różnie, szczególnie w gospodarkach na niższym poziomie rozwoju. Trafność tych interwencji może być zwiększona w procesie zintegrowanego planowania rozwoju i zgodnego ze współczesnymi prawami rozwoju gospodarczego, społecznego, i oczywiście prawami przyrody. Trzeba też pamiętać, że **prakseologicznie pojmowane zintegrowane planowanie rozwoju jest też ważnym środkiem poprawiania sprawności działania władz publicznych**. Jest zatem ważnym politycznym instrumentem przeciwdziałania obiektywnie występującym w instytucjach terytorialnej organizacji państwa ułomnościom instytucji władczych – (*governmental failure*).

Obszary funkcjonalne jako przedmiot planowania i zarządzania

W świetle tworzenia się nowego paradygmatu europejskiej polityki rozwoju zarysowanego we wstępie należy stwierdzić, że koncepcja obszarów funkcjonalnych zasadza się na strategii długofalowego budowania kapitału terytorialnego. Ma on być rezultatem partnerskiej publiczno-prywatnej współpracy jst, jednostek gospodarczych, akademickich, naukowo-badawczych i organizacji obywatelskich wyodrębnionego obszaru, cechującego się wysokim stopniem procesów urbanizacji i nasycenia szeroko rozumianą infrastrukturą komunikacyjną. Istotą strategii rozwoju motorycznych obszarów funkcjonalnych (metropolitalnych) powinno być zatem nieliniowe przejście na nową jakościową trajektorię rozwoju, bazującą na materialnych i niematerialnych wytworach ludzkiej działalności akceptowanych na globalnych konkurencyjnych rynkach przynoszących wysoką wartość dodaną.

Taka strategia wymaga wielopoziomowego współdziałania samorządów terytorialnych i państwa, czyli konieczności zastosowania zintegrowanego i interaktywnego podejścia ze strony polityki publicznej do kreowania kapitału terytorialnego w wyodrębnionym obszarze. Muszą to być równoległe działania skierowane na kształtowanie spójnego zagospodarowania przestrzeni, jak i towarzyszące im miękkie działania nastawione na budowanie relacji w sferze społecznej i gospodarczej. Nowe zjawiska w sferze gospodarczej i cywilizacyjnej (które są w Polsce ignorowane) wymagają zupełnie innych umiejętności i wiedzy z zakresu metodologii planowania i publicznego zarzą-

dzania. Wymagają też wprowadzenia do praktyki nowych metod i mierników monitorowania zjawisk i procesów. Przegranie nowego okresu programowania i skierowanie środków z Unii Europejskiej na stare ścieżki przy nieadekwatnym do współczesnych wyzwań systemie planowania będzie niepowetowaną stratą społeczną i gospodarczą oraz realną groźbą wejścia na ścieżkę średniego dochodu – z trwałą marginalizacją społeczno-gospodarczą Polski na niwie międzynarodowej.

Zintegrowane planowanie rozwoju

Jednym z ważniejszych instrumentów polityki zorientowanej na kapitał terytorialny jest zintegrowane planowanie rozwoju, a *de facto* jego wdrożenie do praktyki decyzyjnej w administracji publicznej wszystkich poziomów¹. Jest to planowanie, które łączy w procesie analityczno-decyzyjnym powiązania i współzależności ekonomiczne, społeczne i środowiskowe (przestrzenne). Dzięki temu pozwala na trafniejszą i szybszą alokację środków wsparcia, budowanie adekwatnych systemów regulacyjnych, efektywniejsze wykorzystanie zasobów przyrody. Aby stwierdzić, że zmiana podejścia jest konieczna, wystarczy przyrzeć się, jak wygląda rola planowania na poziomie wojewódzkim. Szczególnie na tym poziomie widoczna jest bezsensowność obecnego dychotomicznego systemu. Mamy na poziomie województwa obligatoryjną strategię rozwoju, opracowywaną w trybie proceduralnym regulowanym ustawą o rozwoju regionalnym oraz obligatoryjny plan zagospodarowania przestrzennego, który nie ma *de facto* żadnej mocy sprawczej. Uchwalany i uzgadniany jest on wg innej procedury regulowanej ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym. Każda z ustaw zakłada formalną współzależność, a czasami wręcz zgodność tych dokumentów. Jednakże najczęściej są to dokumenty mało ze sobą powiązane. Na szczeblu gminnym mamy do czynienia z podobnym problemem, chociaż strategia rozwoju gminy nie jest dokumentem obligatoryjnym.

1. Należy mocno podkreślić – w tym nowoczesnym podejściu chodzi nie tylko o sam proces zintegrowanego planowania, ale także wprowadzenie od strony formalnej systemu planów zintegrowanych na poziomie krajowym, wojewódzkim, międzywojewódzkim, gminnym i międzygminnym.

W konsekwencji w polskiej praktyce funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego mamy obligatoryjne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, które ze względu na biurokratyczne i sztywne procedury opracowywania i uchwalania w dynamicznie zmieniających się miastach są już niekatulane w momencie uchwalania, oraz coraz częściej tworzone lokalne strategie rozwoju, które powstają w całkowicie innym kontekście politycznym i wykorzystywane są najczęściej jako element gry wyborczej. Brak skutecznych instrumentów regulacyjnych powiązanych ze zintegrowanymi planami w zakresie zagospodarowania przestrzennego na poziomie wojewódzkim sprawia, że ponadgminne planowanie i optymalizowanie zasobów kapitału terytorialnego jest niemożliwe. A zatem jest nam potrzebny nowy typ planowania rozwoju, tj. planowania w sposób zintegrowany rozwoju trzech sfer współdecydujących o jakościowych pozytywnych zmianach na rzecz społecznego dobrobytu, ale także wprowadzenie do praktyki systemu zintegrowanych strategii (łączyjących wyważone relacje sfery gospodarczej społecznej i przestrzennej) oraz wprowadzenie skuteczniejszego regulacyjnego planowania przestrzennego, jako instrumentu koordynacji i kontroli procesów przestrzennych. Bez zintegrowania procedur planistycznych i decyzyjnych z procesami gospodarczymi i społecznymi poprawy ładu przestrzennego nie osiągniemy.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że poziom rozwoju danego układu terytorialnego przekłada się w tej czy innej formie na wartość przestrzeni danego układu i w praktyce ma swoje odbicie w cenach ziemi i nieruchomości. Gra o dostęp do renty budowlanej i potencjalnych korzyści i kosztów jest integralnym elementem gry o rozwój i o dostęp do przestrzeni oraz o jej zawłaszczanie. Ponieważ ziemia jest dobrem ograniczonym, to w tej sferze ułomnych rynków mamy największą konieczność regulacyjnego działania. Poprzez regulacyjne planowanie możemy więc kształtować (wpływać) zwrótnie przebieg relacji w sferze funkcji, unikać dywersyjnej gry, budować mniej konfliktowy system dochodów w oparciu o zróżnicowaną wartość przestrzeni. **Stąd też logicznym wydaje się nadanie koordynacyjnej i wiodącej roli regulacjom użytkowania terenów (planowanie miejscowe, przepisy urbanistyczne, prawo miejscowe wojewódzkie) i zagospodarowaniu infrastrukturalnemu (strategiczne inwestycje publiczne), współdecydującym o spójności przestrzennej obszaru funkcjonalnego.** W zintegrowanym podejściu do planowania, tj. zintegrowaniu planów społeczno-gospodarczych i przestrzennych mamy szansę, aby

system regulacyjny (interwencyjny) był rezultatem zamierzeń rozwojowych i wyznaczonych planem polityki interwencji, a nie rezultatem populistycznej gry parlamentarnej i populistycznej demokracji.

Szczególną rolę w procesie zintegrowanego planowania i zarządzania obszarami funkcjonalnymi należy przypisać projektom zintegrowanym. Z tego też względu wiodącymi kryteriami i zasadami w operacjonalizacji planów i strategii w obszarach funkcjonalnych powinny być projekty zintegrowane pod względem czasowym, przestrzennym i sektorowym, bazujące na współpracy i partnerstwie między gminami oraz skoncentrowane w obszarach, które stanowią największe bariery administracyjne dla procesów budowania kapitału terytorialnego. To one przez swoją specyfikę wymuszają i wykształcają umiejętności współpracy różnych aktorów obszaru funkcjonalnego, a zatem mają kluczowe znaczenie dla budowania kapitału terytorialnego w obszarze funkcjonalnym. Realizacja projektów zintegrowanych w początkowym okresie wymaga konsekwentnego i trwałego wsparcia ze strony władz regionalnych i państwa. Powinien to być system finansowego wsparcia eliminujący konflikty międzygminne. To zaś oznacza konieczność wypracowania właściwych podstaw prawnych do stosowania instrumentów regulacyjnych i finansowych pozwalających na eliminowanie źródeł destrukcyjnych konfliktów i niechęci do współpracy. Dzięki temu podatki z rozwoju z nadwyżką pokryją koszty regulacyjno-motywacyjnego publicznego systemu wsparcia.

Podsumowanie

Planowanie rozwoju *de facto* powinno być rozumiane jako planowanie bezpośrednich działań własnych ze strony władz publicznych wobec antycypowanych procesów rozwoju oraz jako planowanie mechanizmów interwencji (bodźców) na rzecz partnerskiego i partycypacyjnego współrealizowania wizji rozwoju przez sektor prywatny i społeczności lokalne. Tak rozumiane planowanie jest oczywiście obarczone dużym ryzykiem z uwagi na ograniczone możliwości ze strony władz publicznych wpływania na indywidualne cele i interesy autonomicznych w swoich decyzjach podmiotów gospodarujących i gospodarstw domowych.

Publiczne (zintegrowane) planowanie rozwoju jest warunkiem procesowego usprawniania rynków (nieruchomości) i realizacji paradygmatu rozwoju

sustensywnego w oparciu o koncepcje budowania kapitału terytorialnego w obszarach funkcjonalnych. Jest instrumentem pokonywania barier administracyjnych i pułapek administracyjno-społecznych (w jakie wpadają konkurujące o rozwój, dochody i elektorat jst) celem zdyskontowania potencjałów wynikających z nowego – jakościowego zasobu, jakim jest terytorialny kapitał, w tym kapitał relacyjny (ludzki, intelektualny, społeczny – zaufanie etc.).

Publiczne planowanie zintegrowane obejmuje także ustalanie zasad użytkowania przestrzeni. Ma przez to interaktywny charakter w sensie kreującym i wiążącym (stanowiącym). Elementy współdecydujące o rozwoju z jednej strony są rozważane jako uwarunkowania, a z drugiej jako przedmiot kształtowania nowych zasad i regulacji (cel zmian). Jest to do pogodzenia, jeśli rozpatrujemy planowanie w ujęciu dynamicznym i procesowym.

W rezultacie ciągłego procesu planowania powstają:

- **plany jako akty kierownictwa wewnętrznego** – jako planowe i prakseologiczne działanie podmiotów polityki w tym: planowanie społeczno-gospodarcze – antycypowanie procesów rozwoju gospodarczego, społecznego i przestrzennego – formułowanie sposobów interwencji (tworzenie instrumentów interwencji bezpośredniej, określanie pośrednich sposobów realizacji celów) oraz planowanie własnych inwestycji o charakterze publicznym;
- **plany jako akt prawa (krajowego i /lub miejscowego)** – rezultat racjonalnego procesu planowania systemowych regulacji – powszechnie obowiązujący system przepisów miejscowych, w tym: użytkowania przestrzeni – formułowanie zasad i reguł alokacji inwestycji (prywatnych i publicznych) w przestrzeni.

Taki proces planowania regulacyjnego powinien występować na wszystkich poziomach planowania zintegrowanego, tj. od poziomu krajowego, przez wojewódzkie, do gminnych – miejscowych planów i przepisów urbanistycznych.

Wprowadzenie w życie koncepcji skutecznego zintegrowanego planowania rozwoju niezbędne do planowanie rozwoju w obszarach funkcjonalnych wymaga co najmniej:

- ustawowego wdrożenia systemu zintegrowanych planów rozwoju; od poziomu krajowego do gminnego,
- dostosowania systemu dochodów samorządowych do generowanych korzyści i kosztów w ramach terytorialnych (funkcjonalnych) jednostek,
- upowszechniania metody systemowej analizy korzyści i kosztów oraz

- stworzenia bazy danych do szacowania KK w procesie planistyczno-decyzyjnym agend rządowych i samorządowych,
- powiązania procesu tworzenia systemowych regulacji prorozwojowych z systemem planowania zintegrowanego,
 - wprowadzania systemowych funduszy zasilania (współfinansowania) obszarów funkcjonalnych w oparciu o kontrakty terytorialne i porozumienia typu ppp,
 - stałego rozwijania umiejętności (realnego) partnerskiego działania i zaufania społecznego w miejsce sztywnego (biurokratycznego) systemu regulującego zasady współpracy.

Literatura:

- Maillat D., Kebir L., *The learning region and territorial production systems* (w:) B. Johansson, C. Karlsson, R. Stough (red.), *Theories of Endogenous Regional Growth. Lessons for Regional Policies*, Berlin, Springer, 2001, pp. 255–277.
- Maillat D. *From the industrial district to the innovative milieu: contribution to an analysis of territorialized productive organizations*, *Recherches Economiques de Louvain* vol. 64 no. 1, 1998.
- Markowski T., *Flexible and integrative planning in functional urban areas – towards a new approach to spatial planning*, w: *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów. Aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni*, red. W. M. Gaczek, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2013, s. 27–41.
- Markowski T., *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, w: *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, *Studia KPZK PAN*, t. CXXXIV, Warszawa 2011, s. 25–44.
- Markowski T., *Zintegrowane planowanie rozwoju*, w: *Przyszłość Wolności, wymiar krajowy – regionalny – międzynarodowy*, red. A. Kukliński, J. Woźniak, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków 2014, s. 335–367.
- Swianiewicz P., *Reformy terytorialne – europejskie doświadczenia ostatniej dekady*, w: „Samorząd terytorialny” 6/2015, Wolters Kluwer.

MIASTA RÓŻNYCH TRAJEKTORII. POLITYKA ROZWOJU A MIASTA WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

1.

Województwo śląskie jest najbardziej zurbanizowanym obszarem w Polsce. Funkcjonuje w nim 71 miast o różnej wielkości, randze i roli w rozwoju regionalnym, a także pełniących zróżnicowaną misję w rozwoju całej Polski. Mieszkańcy tych miast stanowią ponad 77 procent ogólnej liczby ludności województwa. Miasta województwa tworzą łącznie najbardziej złożony i wewnętrznie zróżnicowany regionalny system miejski w Polsce; funkcjonują one wewnątrz systemu w wielowarstwowym splocie wzajemnych zależności i powiązań. Z tego też względu system ten stanowić może fascynujące laboratorium, pozwalające na śledzenie i pogłębione analizowane różnorodnych procesów zachodzących w polskich obszarach zurbanizowanych, w wymiarach: gospodarczym, społecznym, technicznym, środowiskowym i przestrzennym. Umożliwia to pogłębioną weryfikację i testowanie różnorodnych stosowanych w praktyce samorządowej metod i kierunków zarządzania miastem i sterowania rozwojem (w tym także z uwzględnieniem szerszego kontekstu metropolitalnego) oraz wyprowadzanie wartościowych i w dużej mierze adekwatnych dla kondycji miast innych regionów wniosków, istotnych zarówno dla polityki poziomu lokalnego i regionalnego, jak i narodowego. Miasta województwa śląskiego znajdują się bowiem w bardzo zróżnicowanej kondycji, a jednocześnie podążają odmiennymi trajektoriami rozwoju (choć nie zawsze słowo „rozwój” jest tutaj najbardziej właściwe – w niektórych bowiem wypadkach trafniej niestety jest mówić o „zwijaniu się”)¹. Należy

1. Fenomen „zwijania się”, będący zaprzeczeniem rozwoju, a nazwany w dalszej części tekstu mianem „negatywnej spirali wzrostu”, obejmuje m.in. widoczne w wielu częściach Europy (a nawet świata) zjawiska „kurczenia się” demograficznego miast (*Shrinking Cities*), szeroko opisanego w literaturze przedmiotu wraz z propozycjami i próbami adaptacji oraz zapobiegania tym zjawiskom, realizowanymi projektami, dobrymi praktykami itp. Interesującym przykładem projektu badającego problematykę kurczących się miast (także z uwzględnieniem miast woj. śląskiego – Bytomia i Sosnowca)

tylko żałować, że te możliwości analityczne i komparatywne są jak dotąd w znikomym stopniu wykorzystywane, zarówno w wymiarze diagnostycznym, jak i prospektywnym. Dotychczasowa polityka regionalna wdrażana w województwie śląskim, jak i realizowana ze szczebla krajowego w małym stopniu korzysta z tego zasobu, a ponadto w ograniczonym stopniu odbija się w niej świadomość skali rzeczywistych problemów miast.

2.

Szczególną – na tle Polski, a nawet Europy Środkowej – cechą znaną śląskiego systemu miejskiego (a w efekcie całego śląskiego układu regionalnego) jest podwójny, a na niektórych obszarach nawet potrójny policentryzm. Po pierwsze, wynika on z istnienia czterech głównych ośrodków zurbanizowanych, tworzących zasadniczy zrąb struktury przestrzennej i społeczno-gospodarczej województwa (tj. konurbacji górnośląsko-zagłębiowskiej, konurbacji rybnickiej, aglomeracji częstochowskiej i bielskiej). Po drugie, na niższym, subregionalnym poziomie obie wyżej wzmiankowane konurbacje, dysponujące największym potencjałem ludnościowym i odgrywające wiodącą w sensie ekonomicznym w skali regionalnej rolę stanowią *ex definitione* terytoria policentryczne. W każdym z nich bowiem funkcjonuje co najmniej kilka ośrodków, wyposażonych w znaczące dla całego obszaru funkcje (w wielu wypadkach o charakterze metropolitalnym). Po trzecie wreszcie, na uwagę zasługują także zjawiska wewnętrznej policentryczności w niektórych miastach. Chodzi tutaj o dzielnice miejskie o wyraźnie zdefiniowanych tożsamościach, stosunkowo słabo dotychczas zintegrowane w obrębie administracyjnych wytyczonych granic niektórych miast².

był międzynarodowy projekt *Shrink Smart. Polityka miejska w ośrodkach regresu demograficznego w ujęciu europejskim* realizowany w latach 2009–2012 m.in. przez zespół pod kierownictwem dr. Roberta Krzysztofika z Wydziału Nauk o Ziemi Uniwersytetu Śląskiego. Szerzej o projekcie i jego efektach: <https://www.us.edu.pl/shrink-smart> oraz <http://www.shrinksmart.eu/> [dostęp: 28.09.2015].

2. Najbardziej wyrazistym zjawiskiem tego typu jest powstałe w roku 1959 na mocy administracyjnej decyzji, w warunkach braku adekwatnej reprezentacji lokalnych interesów i opinii miasto Ruda Śląska, złożone obecnie z 11 dzielnic, z których większość przed połączeniem stanowiła odrębne gminy wiejskie lub miejskie. Ciekawą w tym momencie kwestią jest możliwość zafunkcjonowania w stosunku do tego rodzaju fenomenu zupełnie różnych podejść i polityk stosowanych przez samorządy miejskie. W wypadku Rudy Śląskiej w trakcie trwających w latach 2013–2014 prac nad nową strategią miasta znaleziono – jak się wydaje – najbardziej trafną, inteligentną linię postępowania, akcentującą zarówno walory owych odrębności poziomu sublokalnego, jak i wartości i interesy integrujące cały organizm miejski („dzielnicowość, która nie dzieli”). Jest to niezwykle ciekawy,

Każdy z wymienionych poziomów policentryczności posiada swoje walory, akcentując mocne strony województwa śląskiego i poszczególnych obszarów wchodzących w jego skład. Przede wszystkim z perspektywy regionalnej należy przestać postrzegać policentryczność nie jako wadę, ale raczej jako jedną z głównych potencjalnych zalet województwa śląskiego, co wymaga jednakże odmiennej polityki regionalnej niż realizowana dotychczas. Zarówno w polityce szczebla krajowego, jak i regionalnego należy odejść od dotychczasowego mechanicznego preferowania ośrodka wojewódzkiego, ponieważ w dłuższym okresie czasu jest to również dla niego niekorzystne³. Ponadto działanie takie z jednej strony osłabia te miasta regionu, które wymagają pilnej, dobrze przemyślanej interwencji, a z drugiej strony ogranicza wykorzystanie dynamiki miast województwa znajdujących się w korzystnej sytuacji – w obu przypadkach powoduje to spadek konkurencyjności województwa śląskiego w skali krajowej oraz Europy Środkowej.

Jednocześnie jednak z perspektywy miejskiej owa śląska policentryczność wskazuje na istotne wyzwania, przed którymi stoją miasta województwa, ich zespoły, a wreszcie cały śląski system miejski. Wśród nich do kluczowych należy kwestia reintegracji wspólnot lokalnych, a także kwestia profilowania kierunków rozwoju poszczególnych miast w ramach szerszych zespołów miejskich czy wreszcie zagadnienie kierunków i form współpracy w obrębie miejskich obszarów funkcjonalnych. Tutaj konieczne jest radykalne zmniejszenie poziomu wewnętrznej konkurencji, przy znaczącym zwiększeniu wzajemnej komplementarności, synergii miejskich kierunków rozwoju oraz skutecznej kooperacji w zdobywaniu miejsca w globalnych łańcuchach wartości oraz sieciach współpracy.

inspirujący w skali zarówno regionalnej, jak i ogólnopolskiej, a przy tym mało znany przykład udanej jak dotąd polityki lokalnej integracji.

3. Świadczyć o tym mogą choćby wydłużające się korki na drogach dojazdowych w godzinach porannego i popołudniowego szczytu – nasilające się pracownicze migracje wahadłowe do Katowic, jako „bardzo dużego rynku pracy”, zgodnie z: F. Kłosowski, S. Pytel, A. Runge, S. Sitek, E. Zuzańska-Żyśko, *Rynek Pracy w subregionie centralnym województwa śląskiego. Podręcznik dobrych praktyk*, Sosnowiec 2013. Publikacja dostępna on-line: <http://www.gzm.org.pl/project/zdjeciaDodatkowe/KSI%20C4%84%20-%20Subregion%20centralny.pdf>.

3.

W ostatnich kilkunastu latach – mimo pewnych zauważalnych pozytywnych zmian w niektórych obszarach zurbanizowanych województwa (w pierwszej kolejności obejmujących fragmenty lub całe miasta, które odniosły trwałe sukcesy) – w wielu miastach i licznych obszarach zurbanizowanych województwa następuje niebezpieczna kumulacja wielu zjawisk niekorzystnych, poważnie skutkujących narastającymi problemami z konkurencyjnością gospodarczą, spadkiem dochodów dużych grup ludności, strukturalnymi trudnościami na rynku pracy, narastającą depopulacją, pogorszeniem się możliwości finansowych samorządów miejskich, w tym zwłaszcza możliwości finansowania dużych miejskich przedsięwzięć rozwojowych, dekompozycją przestrzeni miejskiej i rosnącymi zagrożeniami dla integralności społeczności miejskich.

4.

Zjawiska te w realiach województwa śląskiego posiadają wiele przyczyn. *Prima facie* należy do nich zaliczyć radykalne zmniejszenie się skali (bądź też w wypadku niektórych miast całkowite wyeliminowanie) dotychczasowej bazy gospodarczej, zwykle w postaci przemysłu wydobywczego i ciężkiego (zwłaszcza metalurgicznego). Zmiany te (powiązane z trendami europejskimi i światowymi oraz procesami tzw. rozwoju zależnego, mającymi miejsce w Polsce), które w znaczącym stopniu rozpoczęły się w latach 90. ubiegłego stulecia, nie posiadają wyłącznie gospodarczego czy finansowego znaczenia, ale także głębokie społeczno-kulturowe konsekwencje, których właściwe odczytanie pozwala dopiero na zrozumienie realnego wymiaru i dramatyizmu głębokiej degradacji, występującej w obszarach wielu śląskich miast. Masowa likwidacja licznych przedsiębiorstw oznacza bowiem wyeliminowanie podstawowych dla danej społeczności lokalnej (lub sublokalnej) struktur, a jednocześnie upadek podstawowej zasady organizującej specyficzny styl życia tych społeczności.

5.

Czynnikiem stosunkowo nowym, tworzącym niezwykle silne zagrożenie nie tylko dla przyszłości, ale i dalszego funkcjonowania wielu miast woj. śląskiego, jest nowa polityka klimatyczno-energetyczna Unii Europejskiej.

Zarówno bezkrytycznie przyjęty przez Rząd RP pierwszy, a następnie drugi pakiet klimatyczno-energetyczny, jak i założenia dot. tzw. dekarbonizacji gospodarki krajów członkowskich UE (przyjęte na szczycie Rady Europejskiej w dn. 19 marca 2015 roku w Brukseli w ramach przygotowań do tzw. unii energetycznej) mają wysoce negatywne znaczenie dla dużej części miast regionu, przez długie dziesięciolecia (a nawet dłużej) funkcjonujących w gospodarczych ramach tworzonych w oparciu o wydobywanie i przetwórstwo węgla kamiennego⁴ i przemysły ciężkie. Dotychczasowego uzależnienia wielu miast od przemysłów tradycyjnych, a jednocześnie polskiej energetyki (usytuowanej w dużym stopniu w woj. śląskim) od węgla nie da się oczywiście zmienić w krótkim czasie. Wyżej wzmiankowana polityka stanowi w związku z tym istotne, a niedoceniane dostatecznie zagrożenie nie tylko z punktu widzenia przetrwania licznych społeczności miejskich, ale także z perspektywy zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i konkurencyjności gospodarcej zarówno województwa śląskiego, jak i w dużej mierze całego kraju.

6.

Obraz zagrożeń sytuacji wielu miast województwa śląskiego nie byłby jednak pełny bez krótkiego naszkicowania zjawisk rozpraszania zabudowy, przybierającej często formę chaotycznej suburbanizacji (bądź też – jak chcą niektórzy – „rozbryzgu przestrzennego”), osłabiającej w sposób długofalowy potencjał wielu miast. Województwo, o którym mowa, stanowi z całą pewnością jeden z regionów w Polsce najmocniej tym zjawiskiem dotkniętych, o głębokich, a zarazem niedostatecznie jeszcze zrozumianych, długookresowych implikacjach dla przyszłości miast. Nie chodzi tutaj przy tym w pierwszej kolejności o rozumiane czysto ilościowo kwestie spadku wielkości ludności miast (i ich konsekwencje np. z punktu widzenia finansów publicznych), ale przede wszystkim o osłabianie jakościowe miast (dotykające dogłębnie rangi i walorów ich „miejskości”), w tym ich zdolności do kreowania rozwoju oraz

4. W projekcie Krajowej Polityki Miejskiej (KPM) z dn. 27 sierpnia 2015 r. jednym z priorytetów jest niskoemisyjność i efektywność energetyczna (rozdział 4.4., str. 51). Zgodnie z projektem KPM: *Zobowiązania wynikające z dyrektyw Unii Europejskiej powinny być traktowane jako konieczne wyznaczniki przedsięwzięć podejmowanych przez miasta na rzecz unowocześnienia swoich struktur, dostosowania się do zmieniających się zasad zaopatrzenia w energię i źródeł energii, podnoszenia atrakcyjności i konkurencyjności* (str. 52).

wpływania na rozwój ośrodków w otoczeniu. Kwestie te z całą pewnością wymagają szerokich, interdyscyplinarnych badań o charakterze głęboko diagnostycznym i zarazem prospektywnym.

Należy jednocześnie pamiętać, że w wyniku złożonych procesów, które miały miejsce w przeszłości, powstały patologiczne struktury, będące przejawem wybitnie marnotrawnego podejścia do przestrzeni. W efekcie w województwie śląskim mamy także do czynienia z miastami o skali przesadnie rozległej (w stosunku do liczby mieszkańców oraz wykonywanych aktualnie funkcji gospodarczych). Częstszym niż innych regionach kraju elementem przestrzeni miejskiej są też rozległe tereny poprzemysłowe, niełatwe – m.in. ze względu na liczne ograniczenia prawne i finansowe – do racjonalnego zagospodarowania. Dobrym przykładem miasta, którego ukształtowanie przestrzeni jest zaprzeczeniem idei miasta zwartej, jest Częstochowa, a także, w nieco mniejszej mierze Dąbrowa Górnicza. Jednak lista miast cierpiących z powodu tych zjawisk jest znacznie obszerniejsza. Rozległość miasta przekłada się bowiem wprost na koszty infrastruktury, pozostającej do utrzymania bądź wybudowania, a także na koszt usług publicznych, które są w tej rozległej infrastrukturze wykonywane. Brak zachowania odpowiednich proporcji powoduje długotrwałe strukturalne trudności w zapewnieniu zarówno bieżącego utrzymania miasta, jak i finansowaniu jego rozwoju⁵. Szczególnie jednak trudności te występują przy potrzebie zapewnienia skoku jakościowego w rozwoju miasta, w kierunku rozwoju funkcji gospodarczych opartych na bardziej zaawansowanych technologiach i innowacji oraz wyższych kwalifikacjach mieszkańców. Miasto w takiej sytuacji nie posiada bowiem środków na rozwój funkcji zapewniających taką przemianę, a bez niej niemożliwe jest znaczące podwyższenie jego konkurencyjności i zamożności oraz zwiększenie roli pełnionej w otoczeniu.

Znamienną cechą województwa śląskiego (choć występującą także w niektórych innych polskich regionach) jest także występowanie dużych obszarów o charakterze hybrydalnym, niebędących ani w pełni wykształconymi miastami, ani też niespełniających już funkcji charakterystycznych dla obszarów wiejskich. Dotyczy to w dużej części obszarów otaczających konurbację górnośląsko-zagłębiowską, a szczególnie natężenie tego typu zjawisk, będących

5. Por. Dokument końcowy Konferencji zorganizowanej przez Krajowy Punkt Kontaktowy Programu UE URBACT II pn. *Urban sprawl jako zagrożenie dla zrównoważonego rozwoju*, Sopot, dn. 2–3 czerwca 2011 r.

wynikiem nieuporządkowanej suburbanizacji, ma miejsce np. w powiecie bieruńsko-lędzińskim. Obszary te wykazują wiele słabości strukturalnych, posiadając słabe wyposażenie w funkcje typowo miejskie, a jednocześnie nieodwracalnie utraciły walory charakterystyczne dla typowych obszarów wiejskich. Należy – jak się wydaje – poszukiwać w takich obszarach nowych punktów i ośrodków miejskiej „kryształizacji” lub wzbogacać istniejące na takich obszarach ośrodki miejskie o nowe, wysoko jakościowe funkcje⁶.

7.

Zjawiska te są szczególnie niebezpieczne w sytuacji jednoczesnego pogłębiania się szybko zachodzących w miastach województwa śląskiego procesów depopulacji (jest to zjawisko sprzężenia dodatniego o dużej niszczącej sile). Oznacza to bowiem niebezpieczeństwo dalszego osłabiania się kondycji miast, m.in. na skutek utraty lub zmniejszania się dochodów, a także jakości wykonywanych przez miasto funkcji. W szczególności poważnym problemem wielu miast województwa jest emigracja dużej liczby mieszkańców do krajów Europy Zachodniej lub do dużych ośrodków miejskich w innych regionach Polski, zwłaszcza ludzi młodych i dobrze wykształconych. Ponadto poza granice miast, do okolicznych terenów podmiejskich i na obszary wiejskie, przenoszą się jednocześnie bardziej przedsiębiorczy i zarazem zamożni mieszkańcy. Towarzyszy temu utrata części przychodów, zarówno z tytułu podatków od osób fizycznych, jak i od osób prawnych. Nie są to oczywiście zjawiska nieznanne w innych polskich obszarach zurbanizowanych, zwłaszcza metropolitalnych czy aglomeracyjnych, jednak ich natężenie w województwie śląskim jest szczególnie wysokie. Równocześnie w centrach licznych miast narasta koncentracja problemów społecznych (pogłębianych przez dynamiczne procesy demograficzne, w tym zwłaszcza szybkie starzenie się ludności), przy postępującej dekapitalizacji, sięgającej często zasobów mieszkaniowych i infrastruktury komunalnej w większości. W efekcie regresu w wielu miastach województwa śląskiego następuje swoista implozja centrum miejskiego, przejawiająca się w jego zamieraniu, stopniowym pustoszeniu i traceniu miastotwórczej roli. Następuje wówczas zbieg różnych procesów dezurbanizacyjnych (przede wszystkim o charakterze jakościowym)

6. Zagadnienia tego dotyczyła m.in. ciekawa i wartościowa merytorycznie dyskusja na posiedzeniu Zespołu ds. Obszarów Miejskich i Metropolitalnych Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, przeprowadzona w dniu 1 października 2015 r.

i zmniejszanie się pozytywnego oddziaływania miasta na otoczenie i w skali regionalnej. Szczególnie dynamiczna w wypadku obszarów zurbanizowanych województwa śląskiego, pozytywna korelacja procesów depopulacyjnych i rozpraszania zabudowy jest wybitnie niebezpiecznym „przepisem” na głęboki, trwały i strukturalny dekompozycyjny kryzys, dotyczący licznych obszarów zurbanizowanych województwa śląskiego, pogłębiony jeszcze dodatkowo przez wzmiankowane presje globalne, nacisk ze strony zbyt bezkrytycznie dotąd odbieranej polityki unijnej⁷ oraz wewnętrzne czynniki gospodarcze o charakterze strukturalnym^{8,9}.

8.

Współczesna kondycja miast województwa śląskiego jest jednak także wynikiem zróżnicowanych procesów historycznych dot. dalszej przeszłości (w tym zwłaszcza procesów długiego trwania), które w odmienny sposób ukształtowały poziom i charakter urbanizacji poszczególnych obszarów składających się współcześnie na województwo śląskie. W szczególności warto podkreślić, że warunki dla procesu urbanizacji w XIX w. i na początku XX w. były bardzo zróżnicowane na różnych obszarach województwa śląskiego, m.in. w zależności od przebiegu procesów gospodarczych, a także – w ogromnej mierze – od realizowanej polityki oraz obowiązujących systemów prawnych i ustrojowych czy wreszcie dominującej w danym państwie kultury miejskiej (w tym nacisku wywieranego na jakość urbanistyki i architektury).

-
7. Powszechnie znaną prawidłowością jest np. to, że niezamierzonym efektem polityki spójności UE jest dalsze rozpraszanie zabudowy, nie tylko w Polsce, ale także w wielu innych krajach, które – w dłuższym okresie czasu – były przedmiotem tej polityki. Brak jednak jak dotąd skutecznego przeciwdziałania tym efektom. W Polsce bardzo znaczącym czynnikiem pogłębiającym to oddziaływanie jest w dużej mierze punktowy mechanizm implementacji oraz dualizm planowania (oddzielenie planowania strategicznego i przestrzennego).
 8. Istotnym faktorem jest tu fakt, iż – w przekonaniu autora – w woj. śląskim nie udało się dotąd na szerszą skalę dokonać proinnowacyjnej reorientacji gospodarki regionalnej. Istnieją oczywiście znakomite wyjątki, jednak skala, jakość i szersze oddziaływanie lokalnych czy regionalnych przedsiębiorstw innowacyjnych jest mniejsze niż w niektórych najbardziej zaawansowanych ośrodkach miejskich w Polsce.
 9. Te zjawiska kryzysowe są z kolei w przekonaniu autora przejawem potężnych sił entropii społecznej, mocno działających w dość licznych obszarach i dziedzinach życia zbiorowego w Polsce (w tym szczególnie w województwie śląskim); entropii będącej zasadniczym elementem głębokiego kryzysu kulturowego i cywilizacyjnego, dotyczącego współczesną Europę (zob. przypisy 10.).

9.

Stosunkowo niski poziom i jakość urbanizacji subregionu północnego województwa (a w pewnej mierze także problemy dot. miast usytuowanych w zagłębiowskiej części subregionu centralnego) wynikają z odmiennej w pewnym okresie kultury miejskiej, tj. odmiennego rozumienia rozwoju miast przez administrację rosyjską w XIX i w początkach XX w. (szczególnie widoczny jest tu całkowicie inny sposób kształtowania przestrzeni miejskich, będący w dużej mierze źródłem wyżej opisanych problemów przestrzennych). Zjawisko to ma swoje podłoże w zupełnie odmiennej formacji cywilizacyjnej, panującej ówczesnie (i dzisiaj) w państwowości rosyjskiej, w stosunku do tej, w ramach której historycznie uformowana została Europa Środkowa, w tym i Polska¹⁰. Odmienne ukształtowanie miast jest też rezultatem czynników w nieco mniejszym stopniu cywilizacyjnych, a bardziej „koniunkturalnych”, związanych z ówczesną polityką carską, np. represji rosyjskich po upadku powstania styczniowego, przejawiających się m.in. w odebraniu praw miejskich licznym ośrodkom miejskim, które w okresie średniowiecza i późniejszym były przyzwoicie – jak na ówczesne standardy – rozwiniętymi ośrodkami miejskimi, mocno oddziaływającymi na swe bezpośrednie i regionalne otoczenie¹¹.

-
10. Fascynujące możliwości głębokiej analizy dot. trwania i zmian w różnych społecznościach, w tym również dot. kondycji miast (z uwzględnieniem czynników oddziaływujących w długich okresach historycznych) oferuje oryginalnie polska teoria cywilizacji, której autorem jest wielki, dzisiaj niestety prawie zupełnie zapomniany, polski uczonej profesor Feliks Koneczny. Feliks Koneczny rozumiał cywilizację (kładąc nacisk na ich wielość) jako „metodę ustroju życia zbiorowego”. Bez znajomości przynajmniej głównych przesłanek tej teorii tonimy niestety beznadziejnie w charakterystycznej dla współczesnej epoki powierzchowności sądów, pomieszaniu najbardziej nawet podstawowych pojęć oraz nihilistycznym „przewartościowaniu wartości”, z katastrofalnymi skutkami w postaci narastającego w Polsce (a także w Europie) chaosu, regresu i dezorganizacji, w tym dot. społeczności miejskich. Por. F. Koneczny, 2002, *O wielości cywilizacji*, Wydawnictwo ANTYK Marcin Dybowski – reprint publikacji z 1935 r. oraz F. Koneczny, 2001, *Państwo i prawo w cywilizacji łacińskiej*, Wydawnictwo ANTYK Marcin Dybowski – reprint publikacji z 1941 r. Por. także tegoż autora *Dzieje administracji w Polsce w zarysie*, Wilno 1924. Powyżej wyrażony pogląd koresponduje – w pewnej przynajmniej mierze – z tezami artykułu prof. Romana Galara, *Transformacja Europy w perspektywie adaptacyjnej – rozkwit i upadek kultury eksperymentu*, [w:] A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Tom IV, Kraków, s. 19–31.
11. Jednym z przykładów takich ośrodków z obszaru województwa śląskiego jest Lelów. Warto zwrócić uwagę na fakt, że Częstochowa, niekwestionowane dzisiaj centrum subregionu północnego województwa śląskiego, była kiedyś częścią powiatu lelowskiego. Długofalowe skutki wspomnianych represji rosyjskich, a jeszcze w większym stopniu negatywnych oddziaływań cywilizacyjnych wywieranych przez państwo rosyjskie na terytorium Polski (prof. Feliks Koneczny określał tę formację mianem „cywilizacji turańskiej”), a pogłębione jeszcze w stopniu dramatycznym w okresie komunistycznym, sięgają z dużą mocą do współczesnych nam czasów, nie tylko w sferze czynników

10.

Stosunkowo natomiast dobre warunki dla organicznego i zrównoważonego rozwoju miast funkcjonowały – co może być pewnym zaskoczeniem na tle ówczesnej słabości gospodarczej pewnych obszarów dawnej Galicji – na terenie obecnego subregionu południowego województwa śląskiego (dotyczy to zwłaszcza takich miast jak Bielsko-Biała, Cieszyn i Żywiec). Jakkolwiek w XIX w. i w początkach XX w. miasta te również podlegały szybkim procesom industrializacji, to na podkreślenie zasługuje zachowanie zwartej na ogół, racjonalnie ukształtowanej struktury urbanistycznej o dużych wartościach architektonicznych. Szczególnie istotną i pozytywnie oddziaływającą cechą tych miast jest w zasadzie brak dramatycznego przerwania ich ciągłości ewolucyjnej, organicznej ścieżki rozwoju (zwłaszcza w wymiarze społecznym i kulturowym). Choć w dominujących w publicznym dyskursie interpretacjach fakty te na ogół nie są korelowane, warto zwrócić uwagę na dane, zgodnie z którymi miasta te górują współcześnie poziomem zachowanego kapitału społecznego oraz relatywnym bogactwem form zaangażowania obywatelskiego i inicjatyw społecznych nad innymi miastami województwa śląskiego¹². Świadczy to w przekonaniu autora o tym, że miasta te – które w swojej XX-wiecznej historii nie zdołały przecież całkowicie uniknąć destrukcyjnych oddziaływań okresu komunistycznego – dzięki zachowaniu w większym stopniu niż inne obszary miejskie elementów ciągłości kulturowej w poprzednich okresach potrafiły lepiej uchronić swoje cenne z punktu widzenia współczesnego zasoby kapitału społecznego. Pozwala to w dużej mierze wyjaśnić fenomen osiągnięcia niezwykle dynamicznego tempa rozwoju na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego stulecia, a także w pewnej mierze i w dalszych latach, dzięki – jak się wydaje – wykorzystaniu większego na tle innych miast współczesnego województwa śląskiego potencjału małej i średniej przedsiębiorczości.

kształtujących rozwój miast, ale także głęboko dezorganizujących życie zbiorowe w Polsce w wielu dziedzinach.

12. Zob. A. Peisert, M. Kotnarowski, *Tradycje obywatelskie polskich regionów a partycypacja obywatelska*, [w:] A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, s. 250–273; <http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/04/Dyktat-czy-uczestnictwo.pdf> [dostęp: 28.09.2015]. Por. opracowanie *Aktywność społeczna w województwie śląskim*, stanowiące część I [w:] tomie pt. *Moduł Społeczny*, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Wydział Rozwoju Regionalnego, Referat Regionalne Centrum Analiz i Planowania Strategicznego, Katowice, s. 76–186.

11.

Z kolei zwykle przeceniana jest jakość procesów urbanizacyjnych w miastach znajdujących się w swoim czasie (a więc po wojnach śląskich lat 40. XVIII w.) w obszarze jurysdykcji ówczesnego państwa pruskiego, jakkolwiek należy docenić dużą dbałość o jakość infrastruktury komunalnej i – szerzej – publicznej (w tym może szczególnie komunikacyjnej). W istocie jednak rzeczy znaczna większość miast województwa, znajdująca się we wspomnianym okresie we władaniu państwa pruskiego (a od 1871 roku w granicach II Rzeszy Niemieckiej) została ukształtowana w wyniku procesów, które najtrafniej byłoby nazwać procesami ułamnej urbanizacji. Rozwój większości tych miast, począwszy od XVIII w., dokonywał się, podobnie jak to było np. w Zagłębiu Ruhry i w niektórych innych miastach przemysłowych Europy Zachodniej, w sposób wysoce chaotyczny, ściśle zdeterminowany potrzebami szybko powstającego i rozwijającego się przemysłu, zatem zgodnie z metodą „miasto / osiedle typu miejskiego jako dodatek do zakładu przemysłowego”. Te zasadniczo chaotyczne procesy wzrostu – wbrew istniejącym w niektórych współczesnych środowiskach śląskich tendencjom do bezkrytycznej apoteozy pruskiego, rzekomo „złotego wieku” Śląska – przyczyniły się w znaczącym stopniu do zerwania ciągłości kulturowej (towarzyszyły im zresztą zjawiska forsownej germanizacji i rugowania polskości), a w szerszym wymiarze naruszenia ewolucyjnego, organicznego procesu rozwoju miejskiego. Procesy te, wzmocnione jeszcze przez destrukcyjne dla miast zjawiska okresu komunistycznego, stanowią w przekonaniu autora bardzo istotne źródło głębokich problemów większości miast tej części województwa, przede wszystkim w sferze integracji społecznej i przedsiębiorczości (jakkolwiek od tej generalnej reguły istnieją znaczące, godne uwagi wyjątki).

12.

Pobieżna choćby analiza zróżnicowania miast dzisiejszego województwa śląskiego pozwala zatem z łatwością zauważyć – zaznaczającą się również współcześnie – relatywnie wysoką trwałość odrębnych trajektorii rozwojowych¹³. Stwierdzenie to – wymagające z całą pewnością weryfikacji w drodze

13. W rezultacie szczegółowych, interdyscyplinarnych badań należałoby te ścieżki rozwoju zweryfikować, jak również w wyniku wielokryterialnej analizy, wymagającej uprzednio sprecyzowania poszczególnych kryteriów i ich roli, poddać głębszej, krytycznej analizie poszczególne grupy

badania naukowych – powinno zostać przynajmniej poważnie rozważone w ramach oceny aktualnej kondycji i perspektyw rozwoju różnych miast województwa, a także w kształtowaniu polityki rozwoju stosowanej przez województwo samorządowe oraz na poziomie narodowym. Szczególnie wskazane jest uwzględnienie w niej w znacznie większym niż dotychczas stopniu jej wymiaru terytorialnego, przejawiającego się w większym uwzględnieniu specyfiki poszczególnych miast oraz ich zespołów. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, że mówiąc o powyższych elementach z perspektywy miejskiej, mamy do czynienia z czynnikami, które uwarunkowują (w niektórych wypadkach silnie), ale na szczęście nie determinują przyszłości miast województwa śląskiego. Niektóre podane poniżej przykłady wskazują na słuszność takiego dalekiego od determinizmu podejścia.

W wypadku dość licznej grupy miast trudno niestety mówić o procesach klasycznego rozwoju, raczej należałoby ich ewolucję traktować w kategoriach zagrożenia procesami „rozwoju negatywnego”, a bardziej precyzyjnie mówiąc – „negatywnej spirali rozwoju”¹⁴. Jeżeli przypuszczenie to jest trafne, wymagałoby to zasadniczej reorientacji – przynajmniej w odniesieniu do niektórych obszarów – dotychczasowych polityk (zarówno szczebla krajowego, regionalnego, jak i lokalnego), dla których niepodważalnym jak dotąd aksjomatem jest zachodzący nieustannie i nieomal automatycznie, zwalniający jedynie w niektórych wypadkach tempo „rozwój”¹⁵.

miast, wskazane i wyodrębnione przez autora – w ramach pewnej hipotezy roboczej – poniżej. Wśród różnych możliwych kryteriów oceny i wyodrębnienia dużą rangę należałoby zdaniem autora przyznać m.in. kryteriom odnoszącym się do sytuacji demograficznej, pojmowanej nie doraźnie (koniunkturalnie), ale długofalowo.

14. Koncepcja negatywnej spirali rozwoju / wzrostu poruszana jest m.in. w opracowaniach profesor dr hab. inż. Gerlind Weber z Instytutu Planowania Przestrzennego i Rozwoju Obszarów Wiejskich Uniwersytetu Przyrodniczego w Wiedniu. Por. m.in.: G. Weber, *Aktuelle Herausforderungen ländlicher Räume und ihre Raumbilder prägende Wirkung* [w:] W. Dornik, R. Grasmug (Hrsg.), *Möglichkeiten / Abhängigkeiten. Strukturwandel in der Südoststeiermark. Schriften aus dem „Museum im Tabor”* Feldbach 10, 173–184; Leykam, Feldbach – Graz 2012; ISBN 978-3-7011-0244-0, G. Weber, *Rückläufige Entwicklungen in der Gemeinde – was tun?*, Der Bayerische Bürgermeister – Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung, 64 (94), 412–414; ISSN 0723–7022 czy G. Weber, J. Schmid, K. M. Höferl, G. Stöglehner, V. Peer, M. Krammer, *Schrumpfung – die Achillesferse der (Raum) Planung* [w:] Club of Vienna, *Lernt die Planung schnell genug?* Symposium des Club of Vienna, 220; Eigenverlag des Club of Vienna, Wiedeń 2012, a także prezentacja Gerlind Weber *Das Dilemma der Entwicklungspolitik im Kontext des demographischen Wandels. Entwicklungsstrategie? Anpassungsstrategie? Überlebensstrategie?*, wygłoszona w trakcie IV Spotkania Sieci Laureatów Europejskiego Konkursu Odnowy Wsi, Kamień Śląski, 24 maja 2013 r. (por. przypisy 15.).
15. Myślą zdecydowanie godną głębokiej refleksji z punktu widzenia kształtowania na przyszłość polskich polityk rozwoju jest generalny wniosek zawarty w oficjalnym dokumencie Rządu RFN

Z punktu widzenia wspomnianych powyżej „ścieżek” większość miast województwa śląskiego wydaje się lokować w następujących kategoriach, obrazujących ich *grosso modo* aktualną kondycję, a także najbliższą perspektywę¹⁶:

- a) miasto w stanie dynamicznej nierównowagi;
- b) miasto w stanie głębokiego, strukturalnego kryzysu;
- c) miasto strukturalnego sukcesu.

13.

Pierwszym typem jest miasto w stanie dynamicznej nierównowagi. Nierównowaga ta może być traktowana zarówno jako jedynie etap przejściowy do poniżej opisanego głębokiego kryzysu strukturalnego, jak i – w bardziej optymistycznej wersji – jako faza pozytywnej, choć bolesnej dezintegracji miejskiej, prowadzącej ostatecznie do reintegracji społeczności i restytucji bądź budowy nowej „jakości miejskiej” (choć zarazem przy dość głębokim ograniczeniu liczby ludności, a w niektórych wypadkach także zawężeniu przestrzennej struktury miasta i jednoczesnej zasadniczej przebudowy realizowanych funkcji gospodarczych). Przykładami tego rodzaju miast są: Zabrze (jak się wydaje w fazie zmierzającej ostatecznie do uwieńczenia sukcesem), Sosnowiec bądź Ruda Śląska (oba znajdujące się w sytuacji pośredniej, niepozwalającej jeszcze na finalne wnioski; w wypadku Rudy Śląskiej choćby ze względu na niewyklarowaną jeszcze ostatecznie, a poważnie zagrożoną przyszłość przemysłu węglowego).

Nie warto już żywić się nadzieją, że znane i wypróbowane koncepcje oraz instrumenty, a w szczególności działania promujące rozwój gospodarczy oraz wyznaczanie nowych terenów pod zabudowę, dadzą nowe impulsy do rozwoju gospodarczego i przełamią negatywny trend kurczenia się populacji (Raport nt. Gospodarki Przestrzennej z 2005 r. Federalnego Urzędu Budownictwa i Gospodarki Przestrzennej RFN (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung).

16. Zaproponowane trzy kategorie – w ramach dość luźnych hipotez – których postawienie stawia sobie za cel niniejszy artykuł – są oczywiście dość generalne; nie wyczerpują one wszystkich realnych sytuacji i wariantów (w szczególności nie obejmują „form pośrednich” i szeregu miast, zwłaszcza średnich i mniejszych, które ani nie mieszczą się w kategorii miast głębokiego kryzysu, ani też nie uzyskały spektakularnych sukcesów). Wydaje się jednak, że dość dobrze opisują one realne zróżnicowanie poziomu i charakteru rozwoju miast województwa śląskiego (w powiązaniu z pewnymi przynajmniej najistotniejszymi przyczynami ich aktualnego stanu) oraz dróg dotychczasowej i perspektywicznej ewolucji tych miast, choć oczywiście wymagają one weryfikacji i pogłębienia w oparciu o rzetelne badania naukowe.

14.

Niestety szereg miast województwa śląskiego lokuje się w obrębie kategorii „miasto w stanie głębokiego, strukturalnego kryzysu”. Jest to kryzys trudny do szybkiego i trwałego przełamania, a niemożliwy wręcz obecnie do opanowania przy pomocy zasobów własnych miasta. Miasta znajdujące się w takiej kondycji – niezależnie od wielkich w niektórych wypadkach wysiłków władz lokalnych – pozostają w stanie głębokiego ryzyka, iż niestety w perspektywie ok. 15–25 lat może je czekać nawet los „miast upadłych” (w jakiejś mierze dotyczy to już obecnie niektórych ich dzielnic). Są to zatem miasta wymagające w większości przypadków szybkiej, a przede wszystkim dobrze przemyślanej i – co należy mocno podkreślić – znaczącej w wymiarze finansowym, jednocześnie zorientowanej na długotrwałość i konsekwencję¹⁷ interwencji z zasobów krajowych, komplementarnie wspartej przez środki regionalne. Niestety, ze względu na wadliwy w dużej mierze kierunek i formy ich zaprogramowania środki unijne w ramach perspektywy finansowej 2014–2020 mogą stanowić tu pomoc jedynie o ograniczonej skuteczności i niewielkiej zdolności do powodowania trwałej przemiany tego stanu. Tym co jest w tej sytuacji konieczne, są kompleksowe operacje urbanistyczne na dużą skalę, którym towarzyszyłyby dobrze skoordynowane, znaczące w skali finansowej i czasowej programy restrukturyzacji gospodarczej tych miast¹⁸ i bardziej – niż na to pozwalają ramy programowe Europejskiego Funduszu Społecznego – przemyślane formy aktywizacji i reintegracji wspólnot sublokalnych i społeczności lokalnych ulokowanych w tych obszarach zurbanizowanych. Zasadnicze znaczenie ma jednak orientacja na tworzenie zrównoważonych i trwałych w czasie efektów i rezultatów rozwojowych¹⁹.

17. Co nie jest – jak wiadomo – w naszych warunkach łatwe ze względu na wysoką niestabilność i niespójność realizowanych polityk szczebla centralnego i regionalnego, niepewność prawa i inne czynniki, które raczej działają destruktywnie i dezorganizująco na lokalną politykę rozwoju, niż – tak jak powinny – stabilizująco i wspierająco.

18. Pewne elementy tego rodzaju przewiduje dokument Rządu RP *Śląsk 2.0. Program wsparcia przemysłu Województwa Śląskiego i Małopolski Zachodniej* (z dn. 29 czerwca 2015 r., opracowany przez Międzyresortowy Zespół do spraw wzmocnienia potencjału przemysłowego Śląska i Małopolski Zachodniej, opublikowany przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów). Jednak dokument pozbawiony jest zasadniczo konkretnego instrumentarium, jak i aspektów terminowych i finansowych.

19. Podstawowe znaczenie ma też uzyskanie głębokiej, pełnej i dobrze zweryfikowanej wiedzy na temat szczegółowych przyczyn i przebiegu kryzysu miejskiego.

W największym stopniu w kategorii tej mieszczą się takie ośrodki miejskie jak Bytom, Mysłowice, Świętochłowice czy – z ośrodków mniejszych – Radzionków, blisko tej kategorii znajduje się jednak także szereg innych miast. Są wśród nich ośrodki miejskie – nie tylko w skali ogólnopolskiej, ale również europejskiej – należące do grupy miast najgłębiej dotkniętych głębokim strukturalnym kryzysem, przy czym należy podkreślić ich – w większości wypadków – bardzo znaczący wpływ na otoczenie aglomeracyjne (konurbacyjne), regionalne, a nawet krajowe.

Miastem zbliżonym do tej kategorii jest także Częstochowa, m.in. ze względu na relatywną strukturalną słabość aktualnej bazy gospodarczej, pozwalającej na finansowe utrzymanie miasta²⁰, a jednocześnie ogromną rozległość struktury przestrzennej miasta, wysoce niefortunnie i nierozważnie uformowanej w okresie PRL.

Istotnym aspektem kondycji miast znajdujących się w stanie głębokiego kryzysu, który musi tu zostać krótko przeanalizowany, jest hipoteza wystąpienia tzw. negatywnej spirali rozwoju (wzrostu), zwanej także w niektórych opracowaniach „rozwojem wstecznym”²¹. Koncepcja ta, rozwijana m.in. przez prof. Gerlind Weber z wiedeńskiego Uniwersytetu Nauk Przyrodniczych²², dotycząca zarówno ośrodków miejskich, jak i obszarów wiejskich, opisuje narastający negatywny kierunek rozwoju miasta w obliczu likwidacji (lub spadku) znaczącej liczby miejsc pracy, co w kontekście województwa śląskiego

20. Istnieje tytułem przykładu uzasadniona obawa, że stosunkowo dobra obecnie kondycja Huty Częstochowa, głównego zakładu pracy miasta, poprawia aktualną sytuację miasta tylko w sposób przejściowy.

21. Zob. np. bardzo interesująca i podważająca powszechnie przyjęte mity i aksjomaty dot. nieustającego i cechującego się rzekomym automatyzmem rozwoju prezentacja p. Ryszarda Wilczyńskiego, ówczesnego wojewody opolskiego pn.: *Depopulacja – potrzeba nowego modelu funkcjonowania obszarów wiejskich* wygłoszona w dn. 3 lutego 2011 r. w ramach organizowanej przez Wojewodę Opolskiego konferencji pn.: *Funkcjonowanie obszarów wiejskich w warunkach kryzysu demograficznego*, a także tegoż autora prezentacja pn.: *Depopulacja – potrzeba nowego podejścia do przestrzeni i rozwoju*, przedstawiona w dn. 2 października 2012 r. w trakcie organizowanej przez Śląski Związek Gmin i Powiatów konferencji pt. *Gospodarowanie przestrzenią w warunkach kryzysu demograficznego w województwie śląskim* (obie prezentacje do uzyskania na życzenie w Śląskim Związku Gmin i Powiatów pod adresem email: wmagrys@silesia.org.pl).

22. Patrz np. wyżej już wspomniana pod tytułem niemieckim prezentacja prof. Gerlind Weber *Dylematy polityki rozwoju w kontekście przemian demograficznych. Strategia rozwoju? Strategia dostawowa? Strategia Przeżycia* wygłoszona w trakcie IV Spotkania Sieci Laureatów Europejskiego Konkursu Odnowy Wsi, Kamień Śląski, 24 maja 2013 r. (w tłumaczeniu M. Mazurkiewiczza, Urząd Wojewódzki Województwa Opolskiego).

związane jest nie tylko z przeszłością (tj. przemianami lat 90. i początku poprzedniej dekady, obejmującymi likwidację bądź prywatyzację zakładów przemysłowych), ale potencjalnie także najbliższą być może przyszłością – z dalszymi ograniczeniami i spadkiem liczby miejsc pracy w branży górnictwa węgla kamiennego, prawdopodobnie bez jednoczesnych skutecznych działań łagodzących zmiany, umożliwiających przekwalifikowanie etc. Brak miejsc zatrudnienia powoduje szereg nawarstwiających się niekorzystnych zjawisk, dotyczących sekwencyjnie jednostki osadnicze, w tym miasta (takie m.in. jak: spadek populacji i starzenie się społeczeństwa, spadek siły nabywczej, nieefektywne wykorzystanie, a następnie likwidacja infrastruktury itp.), których synergicznie szkodliwe działanie powoduje szybki spadek jakości życia w mieście, jego konkurencyjności i siły gospodarczej, a prowadzi ostatecznie do utraty „masy krytycznej” miasta, a w końcu do jego funkcjonalnej zbędności. Wyprowadzenie miasta własnymi siłami z tego stanu może być niemożliwe do zrealizowania nawet przy szeroko zakrojonych działaniach rewitalizacyjnych indukowanych lokalnie. Konieczne jest zatem skuteczne systemowe wsparcie z poziomu krajowego (a w pewnej mierze również komplementarnego regionalnego)²³, uwzględniające zagrożenie i niszczącą logikę zawartą w procesach negatywnej spirali rozwoju.

15.

Trzecią kategorią wreszcie jest „miasto strukturalnego sukcesu”²⁴, znajdująca się po przeciwnej, bardziej słonecznej stronie osi w stosunku do miasta przed chwilą opisanego. Jest to miasto, które w wyniku przemysłanych, konsekwentnie pojmowanych, dobrze na ogół skoordynowanych i długofalowo zorientowanych wysiłków lokalnych władz samorządowych, a także – w większej lub

23. W szczególności nie wydaje się, aby obecna konceptualizacja dot. tzw. OSI (Obszarów Strategicznej Interwencji, obejmujących w woj. śląskim Bytom i Radzionków), choć sama w sobie posiadająca pewne wartości, była wystarczająca do przezwyciężenia tych głębokich trudności. Absolutnie konieczne jest wyjście poza horyzont roku 2020 i zbyt głębokiego uzależnienia koncepcyjnego od potrzeb implementacji funduszy unijnych w kierunku konstruowania strategicznie zorientowanych, zatem i sięgających co najmniej horyzontu 2030 (a zapewne i dalej) koncepcji i programów rozwojowych. Pewną pozytywną zmianą o charakterze systemowym jest natomiast uchwalenie przez Sejm w dn. 23 lipca 2015 r. ustawy o rewitalizacji.

24. Mamy przy tym jasną i bolesną świadomość, że w zmiennych uwarunkowaniach współczesności (tzw. płynnej nowoczesności) nic nie jest dane raz na zawsze, a każdy – nawet posiadający znamiona trwałości – sukces może być w przyszłości zmarnowany bądź też pod wpływem silnych zewnętrznych czynników zamieniony w swoje przeciwieństwo.

mniejszej mierze – dzięki pozytywnym czynnikom oddziedziczonym po wcześniejszych epokach (jak np. status centrum wojewódzkiego w przeszłości bądź też piastowany aktualnie, rola ośrodka akademickiego o znacznej randze, stosunkowo nowoczesny przemysł, powstały w okresie PRL, a niezniszczony po 1989 roku itp.) potrafiło w trakcie 25 lat odnowionego samorządu wydobyć się z kryzysu bądź też nigdy nie znalazło się w sytuacji naprawdę krytycznej, porównywalnej z niektórymi wyżej wskazanymi miastami. Do kategorii tych miast należy – jak się wydaje, choć lista nie jest pełna – zaliczyć Katowice, Bielsko-Białą (w pewnej mierze także inne miasta subregionu południowego województwa), Rybnik, Tychy, a także Gliwice²⁵.

W pobliżu wyżej wymienionej kategorii „miejskiej” znajduje się spore miasto Zagłębia – Dąbrowa Górnicza, choć bliższe spojrzenie na źródła względnej zamożności tego miasta i jego sukcesu w otoczeniu pozwala z łatwością zauważyć znaczące, a niepokojące uzależnienie od jednego, dużego zakładu przemysłowego należącego do międzynarodowej korporacji, co – jak wiadomo – zawsze rodzi znaczące ryzyko, a w warunkach „turbokapitalizmu” szczególnie duże²⁶. Jednak istnieją też realnie duże możliwości, iż sukces miasta uzyska znamiona trwałości, pozytywnie oddziałując na podregion i całą konurbację. Wpływa na to m.in. wysoka innowacyjność lokalnych przedsiębiorstw, a także przemyślana i profesjonalnie wdrażana lokalna polityka rozwoju.

16.

Bliższe spojrzenie na tę kategorię miast pozwala jednocześnie ujawnić duże zróżnicowanie przebiegu ewolucji kondycji tych miast, jak i głębszych przyczyn ich sukcesu. Jedynym czynnikiem w dużej mierze wspólnym dla tej kategorii jest to, że są to miasta – prawie bez wyjątku – o wysokiej, utrzymującej się w okresie 25-lecia odnowionej samorządności jakości zarządzania.

25. Por. opracowanie pt.: *Regionalne mierniki rozwoju*, stanowiący część II tomu pn.: *Moduł gospodarczy*, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Wydział Rozwoju Regionalnego, Referat Regionalne Centrum Analiz i Planowania Strategicznego, Katowice, s. 151 do s. 204 (zob. zwłaszcza rysunek 29 „Zróżnicowanie powiatów z uwagi na pozycję w rankingu WRT względem pozycji w rankingu LHDI w 2012 r.”, zamieszczony na s. 201).

26. Chodzi oczywiście o hutę ArcelorMittal Poland oddział w Dąbrowie Górniczej, dawną Hutę Katowice.

W wypadku Katowic – oprócz dużych wysiłków ustabilizowanych przez długi okres czasu władz samorządowych – decydującym czynnikiem był wojewódzki status miasta, wzmocniony jeszcze po reformie ustrojowej Państwa, która weszła w życie od dnia 1 stycznia 1999 roku, wzmacniająca rozwój miasta sieć dobrych dróg (wybudowanych częściowo w poprzednim okresie, jednak rozbudowywanych i poprawianych w okresie 25-lecia), a także wzmiankowana już – realizowana zarówno ze szczebla krajowego, jak i regionalnego – polityka preferencji dla miast wojewódzkich. W wypadku Tychów, oprócz oddziedziczonego po poprzednim systemie stosunkowo nowoczesnego przemysłu samochodowego, przy jednoczesnym braku uzależnienia od tradycyjnych przemysłów – istotnym czynnikiem dynamicznego rozwoju była i pozostaje nowoczesność i dobry na ogół stan techniczny tkanki miejskiej, a zatem brak wielkiego obciążenia potrzebą jej stałej i kosztownej renowacji, cechującej kondycję większości miast województwa. W przypadku Bielska-Białej – oprócz elementów, o których wzmiankowano już powyżej (charakter miasta w dużej mierze zwartej, dobrze wyposażonego w różnorodne instytucje i kapitał społeczny) – znaczącym faktorem był status miasta wojewódzkiego, który ośrodek posiadał do końca roku 1998. W szczególności dziedzictwem tej sytuacji jest niekwestionowana i aktualnie nadal pełniona rola miasta jako lidera subregionu południowego województwa śląskiego. Należy jednocześnie zauważyć, że miasto znakomicie odnalazło swoje miejsce w gronie dużych ośrodków miejskich województwa śląskiego w nowych warunkach po 1 stycznia 1999 roku (co w nieco mniejszym stopniu udało się – zwłaszcza w I okresie po reformie ustrojowej 1999 roku – Częstochowie). W wypadku Rybnika natomiast – oprócz cechującego się przez długie lata dużą stabilnością i wysokim poziomem skuteczności przywództwa samorządowego – znakomicie wykorzystano atut centrum stosunkowo zamożnej ok. 700-tysięcznej konurbacji rybnickiej, zrastającej się stopniowo z konurbacją górnośląsko-zagłębiowską i posiadającej dobre powiązania z usytuowaną już w Republice Czeskiej aglomeracją ostrawską.

17.

Szczególnym jednak przypadkiem, zasługującym na chwilę pogłębionej refleksji ze strony nie tylko przedstawicieli miast województwa śląskiego, jest *casus* miasta Gliwice. Po przywróceniu samorządu nic pierwotnie nie zapowiadało późniejszego sukcesu tego miasta. Nie posiadało ono nigdy statusu

miasta wojewódzkiego, będąc na początku lat 90. wyjątkowo zaniedbanym miastem, o jednym z najniższych w dawnym województwie katowickim przychodzie *per capita*. Znaczący poziom dezintegracji w wyniku II wojny światowej i w okresie powojennym ludności miasta, w większości przesiedlonej z dawnych kresów wschodnich Rzeczypospolitej (szczególnie ze Lwowa i Ziemi Lwowskiej), w dodatku dość słabo utożsamiającej się w okresie PRL z miejscem, nie pozwalały na snucie z początkiem lat 90. realistycznych przypuszczeń o możliwej do uzyskania w 25-letnim okresie odnowionego samorządu niezwyklej stabilności i konsekwencji lokalnej polityki rozwoju oraz obecnej wysokiej pozycji miasta.

Dzisiaj produkt przemysłowy przypadający na jednego mieszkańca miasta jest wyższy niż w Krakowie czy Wrocławiu, czyli w miastach o znacznie większej skali i szerszych potencjalnie możliwościach rozwoju. Kluczem do sukcesu okazała się stabilność i klasa przywództwa samorządowego, skutecznie uruchamiającego i podtrzymującego wysoką jakość rządzenia (a nie wyłącznie bieżącego zarządzania)²⁷, kładącego nacisk na przemyślaną, długoterminową, jednak elastycznie modyfikowaną wizję i zintegrowane podejście do rozwoju miasta. Bardzo istotnym czynnikiem była zmiana – w wyniku uzyskanego już w roku 1995 konsensusu regionalnego – przebiegu autostrady A1 (w efekcie na obszarze miasta powstał największy w Europie Środkowej węzeł komunikacyjny, utworzony ze skrzyżowania dwóch transeuropejskich korytarzy transportowych funkcjonujących w ramach sieci TEN-T, tj. korytarza III i VI). Jednak jeszcze bardziej istotne było przeorientowanie się w kierunku rozwoju intensywnego i projakościowego, co zaczęło następować

27. Przykładem długofalowych, przemyślanych działań w sferze kreowania wysokiej jakości zarządzania publicznego jest koordynowanie przez Urząd Miejski w Gliwicach, począwszy od 2004 r., procesów benchmarkingowych dot. efektywności świadczenia usług publicznych w skali kilkunastu (potem nieco więcej) miast w Polsce. Począwszy od 2011 r. koordynację tego zadania przejął Śląski Związek Gmin i Powiatów, realizując do końca lipca 2015 r. projekt innowacyjny testujący pn.: *Benchmarking – narzędzie efektywnej kontroli zarządczej w urzędach miast na prawach powiatu, urzędach gmin i starostwach powiatowych*, obejmujący 40 jst z całej Polski. W trakcie implementacji projektu wypracowano m.in. modelowy zestaw wskaźników monitorowania efektywności usług publicznych oraz dostosowaną do realiów polskiego systemu administracyjnego metodologię prowadzenia systemowych badań benchmarkingowych, uwzględniających specyfikę poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. W lipcu 2015 r. Śląski Związek Gmin i Powiatów otrzymał z tego tytułu nagrodę Lidera Innowacji POKL 2007-2013, przyznaną przez Krajową Instytucję Wspierającą Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju w ramach ogólnokrajowego konkursu *Regaty Innowacji*.

już w poprzedniej dekadzie. Dzięki temu miasto uzyskało wiodącą pozycję w Polsce w grupie ośrodków miejskich tej wielkości, a nawet i większych. Znakomicie wykorzystano potencjał Politechniki Śląskiej, uczelni o bogatych, lwowskich jeszcze korzeniach, jednak wzmocniony o wysokiej jakości lokalne instytucje wsparcia biznesu, co pozwoliło na rozwój lokalnej przedsiębiorczości w kierunku niedeklaratywnie i niesloganowo pojmowanej innowacyjności i wysokich technologii. Obecnie nie tylko firmy zagraniczne, które zainwestowały w mieście w ramach Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, ale również lokalne przedsiębiorstwa tworzą samodzielne, innowacyjne rozwiązania technologiczne, i to o światowym niekiedy poziomie (jednym z przykładów takich sukcesów są rozwiązania budowane w sposób konsekwentny w Centrum Badawczo-Rozwojowym firmy Flytronic²⁸). Sukces miasta został zauważony na świecie – miasto jest jedynym polskim członkiem działającego w globalnej skali stowarzyszenia *World Technopolis Association*, którego siedzibą jest południowo-koreańskie miasto Daejeon²⁹. Jednocześnie ośrodek jest jednym z nielicznych miast województwa śląskiego odpowiadających wymogom „miasta zwarteego”, przywiązując od wielu lat dużą wagę do przemyślanego kształtowania przestrzeni miasta, w tym do kreowania atrakcyjnych przestrzeni publicznych³⁰.

-
28. Flytronic działający od 2008 r. w obszarze tzw. Nowych Gliwic zasłynął dotychczas przede wszystkim dzięki stworzeniu popularnej platformy latającej *FlyEye*, natomiast ostatnio wykreował 3 nowe produkty: system uzbrojenia *Sting* oraz bezzałogowe samoloty *Flysar* i *Manta*. Dron *Manta*, posiadający innowacyjne rozwiązania na światową skalę, został wyposażony w zdolność pionowego startu i lądowania. Obszar tzw. Nowych Gliwic zasługuje także na uwagę; punktem wyjścia był realizowany na przełomie lat 90. i I dekady nowego wieku projekt konwersji funkcjonalnej dot. obszaru po byłej kopalni Gliwice (obejmujący m.in. stworzenie szkoły wyższej, a później oddziału muzeum miejskiego, oferującego funkcje kulturowe). Stworzono Centrum Edukacji i Biznesu „Nowe Gliwice”. Dzisiaj jest to obszar niezwykle dynamicznego rozwoju wielu innowacyjnych firm lokalnych i jeden ze spektakularnych w Polsce przykładów pełnej sukcesów restrukturyzacji gospodarczej.
29. *World Technopolis Association* (WTA) posiada 95 członków z 45 krajów świata, na wszystkich kontynentach (z wyjątkiem Antarktydy). Do WTA można jedynie zostać zaproszonym (nie ma otwartego członkostwa). Misja WTA obejmuje m.in. wspieranie globalnie konkurencyjnych miast zorientowanych na generowanie wysokich technologii, łączenie nauki i technologii z innowacją o charakterze regionalnym, wspieranie intensywnie współpracujących partnerstw oraz wymiana wiedzy i technologii między technopolami. Prezydent Miasta Gliwice, Zygmunt Frankiewicz (obecny Prezes Związku Miast Polskich) jest także jednym z zastępców prezesa WTA, którym zwykle jest obywatel Południowej Korei.
30. Jedną z licznych nagród, które miasto otrzymało, jest Grand Prix konkursu *Lider zrównoważonego gospodarowania przestrzenią* w 2014 r. „za znakomity rozwój miasta w oparciu o odpowiedzialne planowanie przestrzenne”. Konkurs zorganizował Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa (instytut badawczy działający w strukturach Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, zajmu-

18.

Fakt dużego zróżnicowania kondycji miast (zwłaszcza w obrębie centralnej, górnośląsko-zagłębiowskiej konurbacji), ścieżek ich rozwoju, przyjętych systemów zarządzania miastami (i osiągniętych poziomów zarządzania miejskiego), jak wreszcie wskazana powyżej policentryczność województwa i samej centralnej konurbacji, nakazuje zachowanie wysokiej ostrożności wobec pomysłów zmierzających do wykreowania nowego typu jednostki samorządu terytorialnego, zarządzającej górnośląsko-zagłębiowskim obszarem metropolitalnym – czy to w postaci powiatu metropolitalnego³¹, czy też w postaci pozornego związku metropolitalnego³². Obszerniejsza krytyka tych pomysłów wykracza poza ramy niniejszego artykułu³³, tym niemniej należy wskazać, że wbrew temu, jak są one niekiedy prezentowane, posiadają w istocie rzeczy charakter centralistyczny i unifikacyjny. Odpowiadają one zatem modelowi zarządzania obszarami metropolitalnymi, które określa się jako *Metropolitan Government*, szeroko krytykowanemu na ogół we współczesnej literaturze, która proponuje z reguły rozwiązania mieszczące się w ramach szkoły *Metropolitan Governance*³⁴. Jednocześnie warto podkreślić, że wiarę w to, że wystarczy stworzyć nową instytucję, która przejmie kompetencje od istniejących jednostek samorządu terytorialnego, aby rozwiązać w krótkim czasie problemy miast konurbacji górnośląsko-zagłębiowskiej, należy uznać za przejaw daleko posuniętej naiwności³⁵. Stworzenie instytucjonalnych form

jący się problematyką planowania przestrzennego) wspólnie ze Związkiem Miast Polskich. Wyniki konkursu ogłoszono 25 września 2014 r. podczas XII Kongresu Miast Polskich w Wejherowie.

31. Projekt ustawy o powiecie metropolitalnym z dn. 30 lipca 2013 r.
32. Por. poselski projekt ustawy o związkach metropolitalnych (dołączony do sprawozdania Komisji Administracji i Cyfryzacji oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z dnia 4 sierpnia 2015 r.) – druk sejmowy 2107. Projekt z dnia 4 sierpnia 2015 r. (i jego wcześniejsze mutacje) – używając nazwy związku metropolitalnego – przewidywał *de facto* utworzenie nowego typu jednostki samorządu terytorialnego.
33. Por. obszernie i dobrze umotywowane wspólne stanowisko Zarządów Śląskiego Związku Gmin i Powiatów oraz Górnośląskiego Związku Metropolitalnego z dn. 3 września 2015 r. w/s poselskiego projektu ustawy o związkach metropolitalnych (dostępne na stronie internetowej Śląskiego Związku Gmin i Powiatów: www.silesia.org.pl).
34. Zob. prezentacja prof. I. Sagan (Uniwersytet Gdański) pt. *Zarządzanie rozwojem obszarów metropolitalnych. Jeden cel różne sposoby jego realizacji* przedstawiona w trakcie konferencji „Zarządzanie rozwojem obszarów metropolitalnych” (Gdynia 17–19 maja 2012 r.), organizowanej przez Politechnikę Gdańską.
35. W rozumowaniu tym – często zresztą wykrzywionym dodatkowo przez spekulacje o charakterze bieżąco-politycznym – występuje także typowy błąd logiczny *pars pro toto* (a w pewnej mierze także mechanicystyczne i życzeniowe myślenie typu *deus ex machina*), polegający na utożsamianiu

zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce, a szczególnie w obszer-
nym i znajdującym się w zróżnicowanej kondycji górnośląsko-zagłębiowskim
obszarze metropolitalnym jest ważnym zadaniem. Tym niemniej za kluczowe
dla zapewnienia sprawnego zarządzania obszarami metropolitalnymi należy
uznać wypracowanie narzędzi prawnych stymulujących współpracę między
organami związków a samorządami miast, gmin i powiatów leżących na ich
terenie oraz władzami regionalnymi (a także władzami szczebla krajowego)
i pozostałymi samorządami lokalnymi usytuowanymi w regionie.

19.

Omówiona powyżej sytuacja miast województwa śląskiego nasuwa prze-
myślenia dotyczące aktualnej polityki rozwoju zarówno szczebla regionalne-
go, jak i krajowego. Nasuwa się tu generalna konstatacja polegająca na tym, iż
istnieją istotne, obiektywne przesłanki, wskazujące na potrzebę poważnego
rozważenia (a zapewne nawet dokonania) zasadniczej reorientacji obecnie
realizowanej polityki rozwoju ze względu na jej ograniczoną skuteczność
w generowaniu i kształtowaniu trwałych, samopodtrzymujących się procesów
rozwoju miast i tworzenie negatywnych efektów ubocznych, dotyczących
w sposób mocny i trwały szeregu obszarów miejskich (i nie tylko) w Polsce,
a w szczególności licznych miast województwa śląskiego. Mamy tu na myśli
w pierwszej kolejności zarówno ośrodki miejskie przypisane do kategorii
„miasto w stanie głębokiego, strukturalnego kryzysu”, jak i do typu „miasto
w stanie dynamicznej nierównowagi”. Jednak nie wydaje się, aby polityka ta
w obecnym kształcie była również w stanie kreatywnie wykorzystać – dla
rozwoju kraju i województwa (w tym zwłaszcza transponowania na szersze
obszary) – osiągnięcia uzyskane przez ośrodki miejskie umieszczone w kate-
gorii „miasto strukturalnego sukcesu”. W szczególności na przemysłenie
zasługują następujące czynniki i elementy:

1. Istniejąca polityka rozwoju jest stosunkowo słabo dostosowana do
istotnego zadania, jakim jest skuteczne zmierzenie się z problemami
miast województwa śląskiego, których znaczna część znajduje się
w stanie poważnego miejskiego kryzysu bądź też jest zagrożona
takim kryzysem. Główną przyczyną nie jest przy tym ograniczona

metropolii jako obszaru zurbanizowanego o określonych, zaawansowanych atrybutach z samym
faktem stworzenia instytucji zarządzającej obszarem metropolitalnym.

skala finansowa, którą operuje ta polityka (choć jest to w wielu wypadkach istotne ograniczenie), ale jej w dużej mierze nieelastyczny, formalistyczno-proceduralny, a w zbyt małym stopniu „merytoryczny” charakter³⁶ (tj. po prostu nastawienie na rozwiązywanie konkretnych problemów występujących w otaczającej rzeczywistości). Wiele dokumentów programujących pozwala na uzasadnienie decyzji zarządczych szczebla centralnego i regionalnego, zmierzających często w całkowicie rozbieżnych kierunkach i kierujących się odmienną logiką;

2. Aby poprawić skuteczność polityki rozwoju, należy zatem zasadniczo poprawić jej korespondencję z rzeczywistością, zwłaszcza w zakresie realnie występujących w niej problemów i możliwych do zastosowania w naszych realiach rozwiązań. Znaczące części dokumentów programujących reprezentują „nierzeczywistość”, pozostając z tzw. „realem” w dość luźnym związku. Wynika to w dużej mierze z tendencji do traktowania dokumentów unijnych jako ostatecznego słowa „mądrości objawionej”, co przejawia się w swoistym „wertikalizmie”, tj. kształtowaniu polityki rozwoju zgodnie z zasadą „przekład z brukselskiego na nasze”³⁷. Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż dość często konceptualizacja problemów i rozwiązań zawarta w dokumentach unijnych jest w stosunkowo słaby sposób związana z realnymi problemami, ich rzeczywistą hierarchią oraz praktycznymi, a zarazem użytecznymi rozwiązaniami, które mogą służyć miastom zapewne nie tylko w Polsce, ale również w innych częściach Europy Środkowej;
3. Kwestią która wymaga także zasadniczej poprawy, jest spójność różnych polityk, mających wpływ na podejmowane decyzje dot. miast o znaczeniu rozwojowym i to zarówno w wymiarze relacji między poszczególnymi politykami kreowanymi np. ze szczebla krajowego, jak i w aspekcie związków między politykami tworzonymi i wdrażanymi

36. Uwaga ta koreluje z głęboką refleksją prof. Romana Galara zawartą w artykule *Wolność i strategia a magma proceduralna*, [w:] A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Przeszłość wolności. Wymiar krajowy – regionalny – międzynarodowy*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Tom VII, Kraków, s. 43–56.

37. Z tym nastawieniem wiążą się fetyszystycznie rozumiana nowoczesność, czysto imitacyjne podejście do praktykowania przedsięwzięć mieszczących się w terminie „modernizacja”, brak krytycznego, zatem i twórczego myślenia etc. Ten *mindset* jest jedną z głównych przyczyn – oprócz czynników o charakterze strukturalnym (np. brak skutecznej polityki Państwa w stosunku do badań naukowych i wyższych uczelni) – ograniczonych sukcesów w sferze innowacyjnej przebudowy gospodarki, mocno rzutujących na kondycję miast.

- na różnych poziomach władzy publicznej. Postulatem niezrealizowanym dotychczas w Polsce, a mającym istotne znaczenie z punktu widzenia omawianej problematyki i rozwoju miast jest tzw. *Multilevel Governance* (MLG)³⁸. Problem w tym, że wielu polityków np. regionalnych nawet nie zdaje sobie sprawy z takiej potrzeby;
4. Należy ubolewać, że jak dotąd Samorząd Województwa Śląskiego nie zdecydował się na przygotowanie i uruchomienie regionalnej polityki miejskiej, mimo że w sąsiednim województwie małopolskim, w znacznie mniejszym stopniu zurbanizowanym, podjęto odpowiednie działania. Jedynym – jak dotąd – krokiem było przyjęcie w dniu 28 października 2014 roku dokumentu pn. *Koncepcja Regionalnej Polityki Miejskiej* jako dokumentu eksperckiego³⁹. Ten dokument powinno się traktować jako wstęp do stworzenia w województwie śląskim długofalowej polityki miejskiej;
 5. Wyzwania stojące przed miastami regionu, zwłaszcza tymi, które znajdują się w najtrudniejszej sytuacji, zdecydowanie przekraczają możliwości Samorządu Województwa Śląskiego⁴⁰. Konieczna jest zatem znacząca, spójna i długotrwała interwencja ze strony władz centralnych, i to kompetentnie zaprogramowana w dłuższym okresie czasu (horyzont 2030 jest tutaj najkrótszym z racjonalnych). Niezbędne są także zmiany systemowe, poprawiające m.in. warunki realizacji inwestycji, w tym infrastrukturalnych w miastach⁴¹, i generalnie ułatwiające władzom samorządowym skuteczne zarządzanie miastami;

38. Por. Karta Wielopoziomowego Sprawowania Rządów w Europie (*Charter for Multilevel Governance in Europe*), luty 2014 r., Komitet Regionów UE.

39. Zatem niemającego rangi oficjalnego dokumentu programowego. Por. Uchwała Zarządu Województwa Śląskiego nr 1971/375/IV/2014 z dn. 28 października 2014 r. Autorami *Koncepcji regionalnej polityki miejskiej* jest zespół, w którego skład wchodzi: prof. F. Kuźnik, prof. A. Klasik, dr hab. B. Szczupak oraz dr M. Baron. Dokument ten jest wykorzystywany w ramach prac nad zmianą Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego.

40. Konstatacja ta dotyczy przede wszystkim wymiaru kompetencji formalnych i możliwości finansowych, jak i wykazywanych dotychczas w ponad 15-letniej praktyce praktycznych zdolności do kreowania zintegrowanej, dojrzałej i skutecznej polityki regionalnej, co oczywiście nie jest prostym wyzwaniem.

41. Wymaga to jednak uzyskania wysokiej jakości rządzenia; na razie warunek ten jest bardzo odległy od spełnienia. Pozytywnym sygnałem jest jednak ustawa o rewitalizacji, przyjęta przez Sejm w dn. 23 lipca 2015 r. (założenia do projektu ustawy oraz wstępny projekt ustawy przygotowały: Związek Miast Polskich oraz Śląski Związek Gmin i Powiatów).

6. Polityka regionalna powinna odejść od przyjmowanego dotąd aksjomatu, że proces nieustannego rozwoju jest czymś naturalnym i że zawsze i wszędzie będzie następował. Niestety procesy już obecnie dużej i narastającej w miarę upływu czasu depopulacji, zachodzące w licznych miastach województwa śląskiego mogą oznaczać, że w dużej części obszarów zurbanizowanych województwa w nieodległej już przyszłości negatywna spirala rozwoju może być bardzo realną możliwością ewolucji sytuacji. Polityka regionalna powinna więc szybko budować merytoryczne kompetencje w zakresie sterowania miastami „kurczącymi się”⁴². Racjonalnym rozwiązaniem w warunkach dynamicznie przebiegających procesów depopulacji jest zdecydowane przyjęcie paradygmatu rewitalizacji, a w szczególności przyznanie prymatu dla odnowy istniejącej infrastruktury zamiast budowy w pierwszej kolejności nowej⁴³ (oczywiście z zachowaniem niezbędnej elastyczności) oraz podjęcie radykalnych działań na rzecz zahamowania dalszego rozpraszania zabudowy⁴⁴;
7. W miejsce dotychczas stosowanej przez samorząd regionalny praktyki słabo skoordynowanych, w dużej mierze punktowych interwencji konieczne jest stosowanie, zwłaszcza w odniesieniu do miast, podejścia zintegrowanego, nakierowanego na uzyskiwanie szerszych efektów synergii w procesach wspomagania skutecznych transformacji miejskich. Podejście to jest zdecydowanie bardziej efektywne finansowo w stosunku do rozproszonych, często kierujących się tylko wąskosektorową logiką interwencji;

42. W szczególności w wyniku zachodzących coraz bardziej dynamicznie procesów depopulacji wyznaczanie kolejnych stref pod zabudowę mieszkaniową przestaje mieć sens w wielu gminach, zwłaszcza w większości miast położonych w granicach konurbacji. Bardzo dużym wyzwaniem wkrótce może się okazać dostosowanie infrastruktury do malejącej liczby mieszkańców miast.

43. Często obserwowanym zjawiskiem jest trwające równoległe budowanie nowej, kosztownej infrastruktury, podczas gdy elementy infrastruktury powstałe np. w latach 70. wymagają pilnego remontu, a w niektórych wypadkach wręcz grożą zawaleniem. Jest to wynik słabej koordynacji polityki inwestycyjnej między różnymi poziomami władz publicznych.

44. Nie można pozostawić bez reakcji władz, w tym również regionalnych, stałego nasilania się chaotycznej zabudowy, ponieważ w jego efekcie miasta województwa tracą istotną część swojego potencjału gospodarczego i finansowego, a w rezultacie nie są w stanie należycie pełnić roli ośrodków o znaczeniu lokalnym, ponadlokalnym czy regionalnym. Dalsze bagatelizowanie dekompozycji przestrzeni województwa śląskiego, zachodzącej zwłaszcza w otoczeniu konurbacji i aglomeracji miejskich tworzy trudne do pokonania w dłuższej perspektywie bariery rozwojowe oraz w sposób trwały obniża atrakcyjność miast województwa dla mieszkańców, turystów i inwestorów.

8. Jak już wzmiankowano powyżej, miasta województwa śląskiego (dotyczy to zwłaszcza ośrodków znajdujących się w głębokim kryzysie) wymagają realizacji dużych, kompleksowych operacji urbanistycznych o znacznej skali finansowej. Ponieważ koszty przeprowadzenia tych operacji przekraczają możliwości finansowe większości miast, Samorządu Województwa, a także budżetu Państwa, konieczne jest angażowanie na szeroką skalę kapitału prywatnego (nie tylko w postaciach przewidzianych regulacjami dot. PPP)⁴⁵. Powyższe stwierdzenia są też uzasadnieniem dla konieczności programowania tych przedsięwzięć w dłuższych horyzontach czasowych⁴⁶;
9. Zarówno przeciwdziałanie rozpraszaniu zabudowy, jak i stosowanie podejścia zintegrowanego wymaga polityki regionalnej uwzględniającej w sposób odpowiedzialny przestrzenne aspekty podejmowanych decyzji. Jak dotąd zdecydowanie nie była to mocna strona polityki kreowanej i wdrażanej w województwie śląskim. W szczególności wartościowy na ogół Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego, przyjęty w roku 2004, nie był z reguły traktowany jako poważna podstawa dla istotnych decyzji operacyjnych. Przyczyna leży także w regulacjach prawnych dot. gospodarki przestrzennej. W szczególności konieczne jest wyeliminowanie dualizmu planowania tzw. strategicznego i przestrzennego⁴⁷;
10. Ideą – ściśle związaną z paradygmatem rewitalizacyjnym – wymagającą starannego przestudiowania w świetle istniejących doświadczeń⁴⁸

45. Okres programowania 2014–2020 to zapewne ostatni okres, w którym województwo śląskie (i szereg innych województw polskich) będzie mogło korzystać ze środków polityki spójności UE. Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, iż duża trudność w naszych warunkach prawnych w realizacji tego rodzaju przedsięwzięć polega na zachowaniu prymatu interesu publicznego w tego rodzaju przedsięwzięciach. Nie jest również łatwo angażować firmy prywatne w przedsięwzięcia na terenach poważnie zdegradowanych.

46. Z punktu widzenia zarówno możliwości skutecznego przeprowadzania procesów rewitalizacyjnych, jak i kompleksowych operacji urbanistycznych – rozumiejąc poważne argumenty za przyjęciem takiego horyzontu czasowego – termin 2020 r. jako w zasadzie końcowy moment wskazany w Krajowej Polityce Miejskiej, należy uznać za zdecydowanie zbyt krótki (racjonalny wydaje się co najmniej horyzont 2030 lub nawet 2040, a nawet 2050).

47. Postulat ten – dotychczas niezrealizowany w formie kompleksowych rozwiązań systemowych – wyraźnie artykułuje Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, przyjęta przez Rząd w dn. 13 grudnia 2011 r.

48. W szczególności za cenne należy uznać doświadczenia realizowanego w latach 2002–2010 w Saksonii Anhalt stosunkowo skromnym sumptem programu *IBA Saxen Anhalt Urban Redevelopment*, który objął 19 miast tego kraju związkowego Niemiec – jedną z podstawowych idei było poszukiwanie nowej tożsamości rozwojowej miast oraz „rozwój do wewnątrz”. Raport z podróży

i bezwzględno uwzględnienia w polityce regionalnej (zarówno ekstra-, jak i intraregionalnej) jest tzw. rozwój do wewnątrz – zwany także inaczej „powrotem do centrum”⁴⁹;

11. Należy przestać traktować policentryczność województwa oraz dwóch największych, usytuowanych w nich obszarów zurbanizowanych jako wadę, a zacząć je traktować w polityce regionalnej jako naturalną cechę i istotną siłę województwa. Brak uwzględnienia tej zasady przyczynia się w znacznym stopniu do degeneracji niektórych ośrodków i obszarów miejskich, nieotrzymujących wsparcia, na jakie zasługują bądź też nawet którego bezwzględnie i pilnie wymagają⁵⁰;

studialnej zorganizowanej we wrześniu 2011 r. przez Śląski Związek Gmin i Powiatów dostępny jest na stronie internetowej www.silesia.org.pl w zakładce: „Polityka Miejska”.

49. Idei tej poświęcony został V Kongres Urbanistyki Polskiej (połączony z III Kongresem Miast Polskich) przeprowadzony w Łodzi w dn. 9–11 września 2015 r. Warte zacytowania są w tym kontekście fragmenty z Łódzkiej Karty Powrotu do Centrum, przyjętej w trakcie V Kongresu Urbanistyki Polskiej (Łódź, 9–11 września 2015 r.):

[...] Dla wzmocnienia roli centrów miast oraz wsparcia powrotu mieszkańców i inwestorów na ich tereny konieczne są w szczególności:

- traktowanie powrotu do centrum jako zasadniczego kierunku polityki miejskiej dla zaspokojenia potrzeb społecznych określonej wspólnoty, a ich odnowy urbanistycznej jako jednego z najważniejszych elementów polityki społecznej;
- wypracowanie nowego modelu współczesnego centrum, uwzględniającego poprawę jego dostępności oraz wykorzystanie mobilnego i kreatywnego sektora prywatnego;
- uzyskiwanie jak najwyższej jakości przestrzeni części centralnej miast, wzmocnienie ich historycznej i kulturowej tożsamości oraz wzmocnienie ich wielofunkcyjnej struktury, przy jednoczesnym poprawieniu standardów technicznych i funkcjonalnych;
- wypracowanie skutecznych programów, zachęcających do powrotu do centrów i tworzenie warunków sprzyjających osiedlaniu się w nich nowych mieszkańców oraz powstawaniu nowych miejsc pracy.

Dla podniesienia skuteczności procesów rewitalizacji obszarów śródmiejskich i centrów miast potrzebne są w szczególności:

- nadanie priorytetowego znaczenia dla prowadzenia systemowych i ciągłych działań rewitalizacyjnych i modernizacyjnych w obszarach śródmiejskich przy aktualizacji dokumentów planowania strategicznego i przestrzennego;
- kompleksowość w programowaniu, planowaniu i projektowaniu działań rewitalizacyjnych, prowadzonych w centrach miast dla zasadniczej poprawy sytuacji mieszkaniowej, społecznej i gospodarczej.

50. Zjawisko, na jakie powyżej zwracamy uwagę, ściśle wiąże się z bardzo istotnym faktem, iż przyjęty w Polsce w ostatnich latach model rozwoju tzw. polaryzacyjno-dyfuzyjny nie działa w ogóle bądź też – w nieco innym ujęciu – działa (i to aż za dobrze) część polaryzacyjna, natomiast całkowicie nie funkcjonuje część dyfuzyjna. Tym niemniej należy wskazać na fakt, iż sytuacja ta ulega jeszcze zaostrzeniu przez punktowy sposób wdrażania interwencji przy użyciu środków pochodzenia unijnego, a także daleki od prawidłowości sposób funkcjonowania systemu programowania rozwoju (w tym dualizm „planowania rzeczowego” oraz przestrzennego, brak zharmonizowania systemu planowania finansowego z powyżej wymienionymi elementami) czy też – szerzej – dezintegracja całego systemu zarządzania publicznego w Państwie.

12. W szczególności pora uwolnić się od złudzenia, że wielkiemu wyzwaniu, jakim jest śląska metropolitalność, uda się sprostać przy pomocy rozwiązań zaczerpniętych z metropolii o charakterze monocentrycznym. Wprowadzenie takich rozwiązań doprowadzi z bardzo wysokim prawdopodobieństwem do zmniejszenia efektywnego potencjału konurbacji górnośląsko-zagłębiowskiej jako całości (w tym częściowego przynajmniej zmarnowania potencjału miast, które odniosły widoczny sukces) oraz degradacji większości ośrodków miejskich, położonych w obrębie konurbacji. Ponadto, wbrew często występującym poglądom, metropolitalność to nie kwestia ilości, ale przede wszystkim jakości – jakości funkcji metropolitalnych oraz powiązań i przepływów (przy czym ilość nie przechodzi automatycznie w jakość). Nie należy jednocześnie utożsamiać samego faktu uruchomienia instytucji zarządzającej konurbacją (obszarem metropolitalnym) z faktem zaistnienia metropolii⁵¹ oraz uzyskania przez nią określonej rangi w przestrzeni ogólnopolskiej, Europy Środkowej czy skali europejskiej. Być może budowanie bardziej zaawansowanych funkcji oraz form współpracy metropolitalnej powinno odbywać się etapami, poprzez wspólne przedsięwzięcia łączące we wcześniejszej fazie mniejsze grupy jednostek samorządu terytorialnego. Jeszcze ważniejsze od odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych⁵² jest uzyskanie i podnoszenie kompetencji merytorycznych do rozwiązywania problemów metropolitalnych⁵³;

51. Ten irytujący błąd logiczny bardzo często popełniają komentatorzy mediów w województwie śląskim, zwłaszcza „Dziennika Zachodniego” i „Gazety Wyborczej”.

52. Podstawowym kryterium dot. wyboru konkretnych rozwiązań instytucjonalnych dla konurbacji górnośląsko-zagłębiowskiej jest zdolność do kreowania dobrej współpracy (przekraczającej przy tym granice sektora publicznego) wewnątrz obszaru metropolitalnego, jak i na zewnątrz niego. Byłoby wielkim błędem, gdyby instytucja zarządzająca tym obszarem obróciła się plecami do Rybnika (obszary obu konurbacji są w trakcie zrastania się), Częstochowy i Bielska-Białej. Sztuką jest kreowanie w regionie „gry o sumie dodatniej” dla wszystkich miast i obszarów województwa. Istotne jest również zaangażowanie w zarządzanie obszarem metropolitalnym (być może w formach instytucjonalnych) władz centralnych, bowiem po roku 2020 w ich gestii będzie znajdowała się większość środków umożliwiających budowę potencjału metropolitalnego Śląska.

53. Pożytecznym narzędziem budowania i rozwoju takich kompetencji merytorycznych (nie tylko w dziedzinie metropolitalności) mogłyby być centra kompetencyjne dot. problematyki miejskiej. Koncepcję funkcjonowania takich centrów (wykraczającą znacząco poza myśli zawarte w Krajowej Polityce Miejskiej w odniesieniu do tzw. centrów wiedzy) stworzył Śląski Związek Gmin i Powiatów. Budowanie kompetencji w zakresie miejskim powinno także dokonywać się na poziomie samorządu regionalnego (najlepiej we współpracy z miastami i organizacjami samorządowymi).

13. Kluczowe znaczenie dla dalszego przetrwania miast województwa, zwłaszcza znajdujących się w trudnej sytuacji, jest przekształcenie gospodarki regionalnej w kierunku bardziej dynamicznym i innowacyjnym. Dotychczasowy model rozwoju gospodarczego – nie tylko w skali województwa śląskiego – wyczerpał zasadniczo już swe możliwości, odbywał się bowiem w trakcie ostatnich 25 lat w ramach prostych do wykorzystania rezerw⁵⁴. Istotnym wyzwaniem dla miast województwa śląskiego jest również pułapka średniego dochodu⁵⁵. Z punktu widzenia bezpośredniej przyszłości zasadnicze znaczenie ma stabilizacja sytuacji przemysłu węglowego oraz uzależnionej od węgla energetyki (oba te czynniki posiadają bardzo duże znaczenie dla sytuacji na rynku pracy w miastach regionu). Przyszłościowo fundamentalne znaczenie ma zwiększenie roli MŚP w rozwoju gospodarczym województwa, która obecnie jest mniejsza niż w wielu innych regionach Polski. Jednak są również w województwie obszary zurbanizowane, w których sektor ten wykazuje się dużą dynamiką i innowacyjnością⁵⁶;

54. Należy także pamiętać, że model ten wiąże się z wieloma negatywnymi zjawiskami ubocznymi, charakterystycznymi dla tzw. rozwoju zależnego.

55. Miasta województwa przestają być stopniowo rezerwuarem taniej siły roboczej dla zachodnich koncernów. Miasta, których byt gospodarczy po I fali zapaści przemysłu ciężkiego w latach 90. został w dużej mierze zapewniony w znacznej części przez inwestycje branży motoryzacyjnej, mogą być w nieodległym czasie ofiarą nie tylko zawirowań związanych z przedłużającym się w Europie Zachodniej kryzysem gospodarczym, ale także zmian w sposobie życia mieszkańców zachodniej części kontynentu. Polityka ograniczania ruchu samochodowego w miastach Europy zaczyna odnosić efekty. Tytułem przykładu – od kilku lat w największych niemieckich metropoliach spada liczba zarejestrowanych pojazdów. Rynek, na który eksportowana jest większość krajowej produkcji motoryzacyjnej z obszaru województwa śląskiego, może się zatem dalej kurczyć.

56. Należy pamiętać, że rzeczywiste czynniki rozwoju są często fetyszyzowane przez media. Warto zdać sobie na przykład sprawę, że środki na politykę spójności to zaledwie 3% PKB kraju (zapewne w zbliżonej wysokości w wypadku województwa śląskiego). W żartobliwy sposób przedstawił to Robert Gwiazdowski w swoim tekście z dn. 13 lutego 2013 r. opublikowanym w „Rzeczpospolitej” (<http://www4.rp.pl/arttykul/980522-To-nie-Unia-jest-podstawa-rozwoju-Polski.html>), gdzie obrazowo przywołuje przykład statystycznego, zarabiającego 2500 zł miesięcznie Polaka, który otrzymał 35 zł od krewnych z zagranicy. Tekst zawiera istotne przesłanie – ok. 70% polskiego PKB generują kilku lat, by zdominować rynek elektroniki użytkowej i spowodować wręcz zauważalne zmiany społeczne. Sukces smartfonów doprowadził na skraj bankructwa dotychczasowych hegemonów rynku, ale jednocześnie przyczynił się do utworzenia tysięcy nowych firm, które zaczęły wytwarzać treści dla tych urządzeń (aplikacje użytkowe i gry). Strategie polityków unijnych, a nawet wielu międzynarodowych korporacji okazały się zbyt skostniałe, aby nadać za tą zmianą. Jednak liczne

14. W tym kontekście istotnym kierunkiem przekształceń polityki rozwoju (zwłaszcza na poziomie regionalnym) jest przyczynianie się – w celu zmniejszenia wewnętrznej konkurencji i uzyskiwania efektów synergii – do profilowania rozwojowego miast województwa śląskiego, polegającego na stopniowym budowaniu komplementarnych specjalizacji rozwojowych największych ośrodków miejskich, a w dalszej kolejności i innych miast. Proces taki nie może być jednak przeprowadzany odgórnie, wymaga konsekwentnego wdrażania w dłuższym czasie i dużego poziomu zaufania. W tym celu – w miejsce funkcjonującego etatyzmu regionalnego – Samorząd Województwa powinien budować realne partnerstwo regionalne na rzecz rozwoju;
15. Istotnym kierunkiem wsparcia dla miast województwa ze strony polityki rozwoju jest kształtowanie większej odporności na zmiany, w tym kryzysy ogólne, i budowanie nowych powiązań wewnątrz Europy o charakterze globalnym w celu zwiększania udziału w światowych łańcuchach wartości i globalnych sieciach współpracy⁵⁷. Jednak wymaga to także reorientacji myślenia o rozwoju, również w odniesieniu do miast. Uwzględniając liczne fakty, należy przestać bezkrytycznie patrzeć na oferowany przez UE model rozwoju jako świetlany, jedyny możliwy wzór rozwoju w ogóle, w tym w odniesieniu do obszarów miejskich⁵⁸;

małe i średnie przedsiębiorstwa, w tym z obszaru województwa, okazały się beneficjentami tego nowego, wykreowanego niemal od zera i z dnia na dzień rynku. Tytułem przykładu: co najmniej kilka gliwických firm IT zbudowało swój sukces na dostarczaniu aplikacji na smartfony. Jedyne, co miasta i samorząd regionalny mogą w tej sferze zrobić, to stwarzać zdrowe podstawy rozwoju dla MŚP, które zdecydowanie lepiej dostosują się do dynamicznych warunków rynkowych. W szczególności należałoby wspierać powstawanie zasobów, z których korzystał będzie rozwojowy lokalny biznes, poprzez wspieranie edukacji i kreatywności mieszkańców oraz tworzenie potencjału instytucjonalnego niezbędnego dla MŚP (autor dziękuje p. Łukaszowi Oryszczakowi z UM w Gliwicach za zwrócenie mu uwagi na te istotne fakty i aspekty).

57. Zob. publikacja *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju lokalnego* pod red. naukową K. Gawlikowskiej-Hueckel i J. Szlachty, Oficyna (a Wolters Kluwer business), Warszawa 2014, por. zwłaszcza tabele 5.3, 5.4 i 5.5 oraz mapy 5.2, 5.3, 5.4 oraz 5.5 na s. 236–241, w świetle których sytuacja województwa śląskiego nie przedstawia się najbardziej korzystnie. Por. także opracowanie pt. *Moduł Gospodarczy część I: pn. Powiązania gospodarcze województwa śląskiego z zagranicą*, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Wydział Rozwoju Regionalnego, Referat Regionalne Centrum Analiz i Planowania Strategicznego, Katowice, s. 5–149.
58. W szczególności należy uwzględnić zachodzące szybko zmiany w świecie globalnym, a zwłaszcza słabnącą rangę Europy Zachodniej w globalnym podziale pracy. Dziejące się na naszych oczach w ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy zjawiska, dotyczące na przykład przedłużającego się kryzysu w strefie euro

16. Polityka regionalna prowadzona w Polsce, w tym również w województwie śląskim, ma w dużym stopniu technokratyczny, a co więcej – mechanicystyczny charakter⁵⁹. Doceniając rolę sprawności działania różnych systemów technicznych i infrastruktury miejskiej dla prawidłowego funkcjonowania miasta, należy jednak zwrócić uwagę na to, że dobrze działające miasto jest w pierwszym rzędzie wspólnotą mieszkańców, w tym także domem dla różnego rodzaju mniejszych wspólnot (sublokalnych, rodzin etc.), przy zachowaniu istotnej integrującej i koordynującej, jednak zarazem służebnej roli władz samorządowych. Dobra polityka rozwoju (w tym zwłaszcza polityka miejska) polega w pierwszej kolejności na nie- przeszkadzaniu w ich normalnym funkcjonowaniu (*primum non nocere...*), w drugiej kolejności – jeśli istnieje taka potrzeba – we wzmacnianiu ich żywotności, zdolności do samoorganizacji oraz radzenia sobie z różnego rodzaju problemami i kryzysami (występującymi zarówno wewnątrz, jak i w otoczeniu). Byłaby to więc polityka nastawiona na wzmacnianie endogenicznego, organicznego potencjału wspólnot miejskich na Śląsku. Jest to podejście spójne z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz pomocniczości (dzisiaj prawie całkowicie zarzuconej w Polsce) oraz efektywne finansowo, bowiem ogranicza wydatki publiczne na politykę społeczną⁶⁰;

czy ostatniego kryzysu dot. tzw. uchodźców skutecznie podważają wiarygodność promowanego przez Unię Europejską modelu rozwoju, dotychczas traktowanego u nas prawie z nabożną czcią jako jedyny możliwy punkt odniesienia dla naszych lokalnych i regionalnych koncepcji rozwojowych. Źródeł tych trudności należy upatrywać – jak to wskazuje przekonująco profesor Roman Galar – w najwyższym stopniu niefortunnej transformacji Europy z kręgu „kultury eksperymentu” do „kultury procedur”, co podważyło dotychczasowe źródło żywotności i potęgi cywilizacyjnej kontynentu (zob. Roman Galar, 2011, *Transformacja Europy w perspektywie adaptacyjnej – rozkwit i upadek kultury eksperymentu*, [w:] A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Tom IV Kraków, s. 19-31). Natomiast w procesie dynamicznego rozwoju, w tym również imponujących, choć rzadko zrównoważonych procesów urbanizacyjnych, znajduje się Daleki Wschód i niektóre kraje Ameryki Łacińskiej (a także w dużej mierze Afryka i niektóre inne obszary pozaeuropejskie, często dotąd lekceważone, jak Turcja czy Kazachstan).

59. „Mechanizm” vs. „organizm” to para pojęć o zasadniczym znaczeniu w teorii cywilizacyjnej autorstwa Feliksa Konecznego (zob. przypis 10.). Dla mechanicyzmu jako koncepcji społecznej charakterystyczne jest rozumienie społeczeństwa jako *sui generis* mechanizmu, który w razie – rzeczywistego bądź domniemanego – błędnego funkcjonowania wymaga biurokratycznej, najczęściej odgórnej reformy. Dla koncepcji organicystycznych charakterystyczne jest akcentowanie wartości samoorganizacji społeczności (stąd wielka waga, którą Koneczny przywiązywał do samorządu w różnych formach) i zdolności samoleczenia się społeczności w razie wystąpienia dysfunkcji.
60. W szczególności zachodzące coraz bardziej dynamicznie procesy depopulacji nakazują wzmocnienie roli rodziny. W tym kontekście niezwykle trudno zrozumieć realizowaną przez rząd w ostatnich latach, a zwłaszcza kilkunastu miesiącach, politykę osłabiania tradycyjnie rozumianej rodziny.

17. Kultura (zwłaszcza wysoka) to w ogromnym stopniu niedoceniany, a fundamentalnie ważny element zasady zrównoważonego, samopodtrzymującego się rozwoju (nie tylko miejskiego). Wysoki poziom kultury intelektualnej, wrażliwość estetyczna, silne poczucie wspólnoty lokalnej, wzmacnianej przez niemistyfikowaną kulturę pamięci, to istotne czynniki kształtujące jakość i perspektywy rozwoju (w tym zwłaszcza innowacyjnego) miast⁶¹. Czynniki te powinny być zatem integralną częścią polityki rozwoju;
18. Nieuwzględnianym dotychczas dostatecznie czynnikiem, który wymaga istotnej modyfikacji polityki rozwoju ze względu na rosnący i negatywny wpływ na kondycję miast województwa, są niekorzystne zmiany demograficzne. Modyfikacje te powinny uwzględnić zarówno element przeciwdziałania negatywnym zmianom, jak i adaptacji⁶²;
19. Istotnym elementem wymagającym starannego przemyślenia w polityce rozwoju (a zwłaszcza polityce intraregionalnej) jest kwestia dyfuzji

61. W tym kontekście należy widzieć także kwestię „mieszczan”, a nie tylko „mieszkańców” zaludniających miasta, podniesioną w trakcie V Kongresu Urbanistyki Polskiej w Łodzi w dn. 9–11 września 2015 r. (m.in. przez prof. Marka Szczepańskiego). W kontekście promowania przez media głównego nurtu destrukcyjnych, często wręcz nihilistycznych zmian kulturowych oraz tendencji separatystycznych na Śląsku, istotna jest także ochrona funkcjonowania sfery *sacrum* w szerszej kulturze, w tym zwłaszcza w przestrzeni miasta, i zachowanie integrującej roli polskości oraz podkreślanie roli kultury wysokiej jako *antidotum* na te wpływy.

62. W dniu listopada 2013 r. w Katowicach Śląski Związek Gmin i Powiatów zorganizował we współpracy z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju oraz Związkiem Miast Polskich – w związku z pracami nad projektem Krajowej Polityki Miejskiej – warsztaty eksperckie poświęcone problematyce demograficznej. Wśród rekomendacji znalazły się m.in. następujące przemyślenia: zjawisko depopulacji i innych zmian demograficznych, mimo wielu negatywnych konsekwencji, można potraktować jako szansę zastąpienia rozwoju ilościowego miast rozwojem nastawionym na jakość, przejściem z rozwoju ekstensywnego na rozwój intensywny. W związku z tym należy podjąć działania projakościowe we wszystkich sferach funkcjonowania miast. Najważniejszą sferą przeciwdziałania depopulacji miast jest gospodarka – miejsca pracy, poziom wynagrodzeń i dostosowanie dostępnych miejsc pracy do rzeczywistych potrzeb mieszkańców (również w ujęciu przeciwnym – dostosowanie rynku edukacyjnego do potrzeb rynku pracy). W perspektywie długoterminowej działaniem przeciwdziałającym depopulacji powinna być polityka prorodzinna – wzmocnienie znaczenia rodziny (w tradycyjnym sensie tego słowa) i poprawa warunków jej rozwoju (w sferze mieszkaniowej, ekonomicznej, bezpieczeństwa społecznego). Adaptację do obserwowanych zmian demograficznych, a przede wszystkim do zjawiska starzenia się społeczeństwa należy rozpocząć od rozwoju opieki i aktywizacji (także zawodowej) osób starszych. Istotne jest również podejmowanie aktywności planistycznej i organizacyjnej w sferze ograniczania kosztów funkcjonowania miast (poprzez realizację idei miasta zwartego, co jednak wymaga konsekwentnych działań w perspektywie kilku dziesięcioleci). Generalna orientacja Krajowej Polityki Miejskiej powinna być nastawiona na ideę tzw. rozwoju „dośrodkowego” miast oraz przekształceń „projakościowych”.

pozytywnych procesów zachodzących w najbardziej zaawansowanych miastach województwa, zarówno w odniesieniu do innych miast regionu, jak i szerszych obszarów w województwie⁶³. Zagadnieniem wymagającym podjęcia w polityce regionalnej jest współpraca miast z obszarami wiejskimi⁶⁴. Wreszcie elementem istotnym w tym zakresie – zwłaszcza z perspektywy krajowej – jest wykorzystanie potencjalnie pożytecznego narzędzia, jakim mogą być w Polsce sieci miast (zarówno regionalne, jak i ogólnopolskie), w ramach których dokonuje się wspólna analiza istotnych problemów miejskich i dzielenie się przez miasta swoimi doświadczeniami i rozwiązaniami na wzór unijnego programu URBACT (obecnie w III edycji), jednak pozbawione pewnych słabości tego skądinąd cennego programu⁶⁵;

20. Zagadnienie horyzontu czasowego było już poruszane. Jednak jest ono bardzo istotne – skutecznie przebiegające procesy rewitalizacji i rozwoju miejskiego, zwłaszcza w wypadku miast dotkniętych w sposób poważny degradacją, wymagają czasu i konsekwencji. Stąd też podkreślamy, że – rozumiejąc przyczyny – horyzont 2020 przyjęty w Krajowej Polityce Miejskiej⁶⁶ jest zdecydowanie zbyt krótki z punktu

-
63. Zjawisko, na jakie powyżej zwracamy uwagę, ściśle wiąże się z bardzo istotnym faktem, iż przyjęty w Polsce w ostatnich latach model rozwoju tzw. polaryzacyjno-dyfuzyjny nie działa dobrze bądź też – w nieco innym ujęciu – działa (i to aż za nadto dobrze) część polaryzacyjna, natomiast nie funkcjonuje sprawnie „część dyfuzyjna”. Należy wskazać na fakt, iż problemy te ulegają jeszcze zaostrzeniu przez wspomniane już w niniejszym artykule aspekty, a mianowicie punktowy sposób wdrażania interwencji przy użyciu środków pochodzenia unijnego, wadliwy sposób funkcjonowania systemu planowania rozwoju (w tym dualizm „planowania rzeczowego” oraz przestrzennego, brak ustrojowego zharmonizowania systemu planowania finansowego z powyżej wymienionymi elementami) czy też – szerzej – dezintegracja całego systemu zarządzania publicznego, w tym zarządzania rozwojem w Państwie).
64. Godne uwagi są doświadczenia rozwijanego w swoim czasie w Komisji Europejskiej programu RURBAN. Należy porzucić błędne, często występujące myślenie w tej kwestii, które trafnie nazwano „agrafobią”; miasto i wieś w istocie rzeczy to podstawowe typy jednostki osadniczej, z której każda ma zupełnie inne, ale uzupełniające się walory i zalety, istotne z punktu widzenia rozwoju nawet tak zurbanizowanego województwa, jakim jest województwo śląskie.
65. Zwrócono na to uwagę w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (str. 8): *Osiąganie tego celu (wykorzystanie potencjału całego terytorium kraju) będzie polegać natworzeniu warunków do dalszego rozwoju sieci największych miast – motorów wzrostu i procesów rozwojowych w skali kraju, w tym zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, i wprowadzeniu mechanizmów zapewniających spójność i udział w procesach rozwojowych całej przestrzeni Polski, poprzez sprzyjanie procesom dyfuzji rozwojowej w skali kraju oraz w skali regionalnej (wokół miast wojewódzkich i powiatowych).*
66. Dokument ten zawiera wiele inspirujących intelektualnie przemyśleń, jednak słabością Krajowej Polityki Miejskiej jest wąte instrumentarium. Tym niemniej należy uznać, iż powstanie tego dokumentu jest ważnym, choć zaledwie wstępnym krokiem do nadania tematyce miejskiej w polityce

widzenia rozwiązania nawet podstawowych problemów większości miast, zwłaszcza miast w kryzysie. Racjonalnym horyzontem jest rok 2030 lub 2040, a w wypadku niektórych miast wymienionych powyżej – nawet 2050.

Ferdynand Morski
(we współpracy z Małgorzatą Surmacz)

Artykuł wyraża wyłącznie osobiste poglądy autora.

Państwa należytej rangi. Polityka Państwa wobec miast – podkreślmy to jeszcze raz – jest absolutną koniecznością, ponieważ podjęcie i przeprowadzenie niezbędnych procesów rewitalizacji miejskiej przekracza granice możliwości większości samorządów lokalnych i regionalnych.

INSTYTUCJONALNE ASPEKTY ZARZĄDZANIA OBSZARAMI METROPOLITALNYMI

Wprowadzenie

Analiza instytucjonalnych aspektów zarządzania obszarami metropolitalnymi oparta jest na dwóch grupach determinant. Grupa pierwsza dotyczy współczesnego rozumienia i ewolucji pojęć instytucji i organizacji. Zarządzanie jako proces sprawczy jest możliwe do zbadania, zrozumienia i określenia jedynie wtedy, gdy odnosi się do jakiejś konkretnej organizacji i jej instytucjonalnego wymiaru. Specyficzne aspekty wiążą się w tym wypadku z terytorialnością organizacji. Druga grupa determinant odnosi się do dynamicznego charakteru miejskich obszarów funkcjonalnych, poddanych procesowi metropolizacji. Na tle sygnalizowanych powyżej aspektów teoretycznych autor – opierając się na własnych doświadczeniach współpracy z samorządami miejskimi i stowarzyszeniami metropolitalnymi – przedstawia wybrane, charakterystyczne podejścia do zarządzania obszarami metropolitalnymi.

Instytucjonalne aspekty zarządzania terytorialnego

Konceptualizacja instytucjonalnych aspektów zarządzania terytorialnego odwołuje się do pojęć i teoretycznych założeń sformułowanych na gruncie ekonomii instytucjonalnej oraz nauk o zarządzaniu. Warto przypomnieć kluczowe rozumienie pewnych pojęć.

Według D. C. Northa *Instytucje – są to reguły gry, lub bardziej formalnie – stworzone przez człowieka ograniczenia, które kształtują ludzkie współdziałanie* (North, 1990, s. 3, za: Stankiewicz, 2012, s. 46). G. B. Kleiner definiuje instytucję jako *stosunkowo odporne na zmiany zachowań lub interesów pojedynczych podmiotów i ich grup, a także kontynuujące działalność w znaczącym przedziale czasu, formalne i nieformalne normy lub systemy norm, regulujące podejmowanie*

decyzji, działalność i współdziałanie podmiotów społeczno-ekonomicznych (osób fizycznych i prawnych, organizacji) i ich grup (Stankiewicz, 2012, s. 51).

Przedstawiony tu zarys pojęcia „instytucja” pozwala odnieść się do – ważnego dla niniejszej wypowiedzi – pojęcia „organizacji”. Pozostając w optyce ekonomii instytucjonalnej, przypomnijmy, że D. C. North definiował organizację jako *grupy jednostek, związanych pewnym wspólnym zamiarem osiągnięcia celów*. Uważał, że organizacje, podobnie jak instytucje, zapewniają strukturę dla ludzkiego współdziałania. Z kolei G. M. Hodgson wskazywał na to, że w organizacjach muszą być obecne reguły, co oznacza, że organizacje *muszą być traktowane jako typ instytucji* (North, 1990, s. 4–5; Hodgson, 2006, s. 8–13; za: Stankiewicz, 2012, s. 54–56). Znakomicie ujął to syntetycznie W. Stankiewicz twierdząc, że: *...organizacja jest pewną skorupą, formą, w której działają reguły instytucji* (Stankiewicz, 2012, s. 54–55). Ujęcia te nie podważają klasycznej definicji organizacji, która – za J. Stonerem, R. Freemanem i D. Gilbertem – stanowi, że organizacja to *dwie lub więcej osób współpracujących w ramach określonej struktury stosunków, aby osiągnąć określony cel lub zbiór celów* (Stoner, Freeman, & Gilbert, 2001, s. 619).

W rozumieniu ekonomii instytucjonalnej, z historycznego punktu widzenia daje się wyróżnić trzy podstawowe formy organizacji. Najstarszą formą jest wspólnota, którą charakteryzowało grupowe współdziałanie ukierunkowane na opanowanie naturalnych zasobów przez grupy rodowe i plemienne. W rozumieniu historycznym wspólnota tworzyła więź opierającą się na: tradycji, obyczaju i wyznawanych wartościach. Historyczne wspólnoty (zgromadzenia monastyczne, starożytne gminy chrześcijańskie czy średnio-wieczne cechy) funkcjonowały w warunkach wysokiej niepewności zewnętrznej. Tworząc współczesną koncepcję takich organizacji terytorialnych jak: województwo, powiat czy gmina, ustawy polskie także podkreślają znaczenie wspólnoty jako więzi terytorialnej.

Kolejny historyczny model organizacji to korporacja. Jest to typ organizacji, który pojawił się dopiero w okresie funkcjonowania instytucji państwa. Korporacje – to zrzeczenia stosunkowo dużych grup ludności, opierające się na regułach ustalających redystrybucję dochodów. Przykładami korporacji są historyczne polis czy feudalne struktury oparte na ustroju lennym, ale także współczesne spółki (korporacje narodowe i międzynarodowe), spółdzielnie, partie polityczne. Trzecią postacią organizacji jest asocjacja, będąca stowarzyszeniem wolnych osób, które do tej organizacji dobrowolnie delegowały tylko

część swoich interesów, mając jednak ograniczony wpływ na całość działalności. W asocjacji jednostka zachowuje kontrolę nad swoimi działaniami i może należeć do wielu innych stowarzyszeń. Przykładami tego typu organizacji są wszelkiego rodzaju stowarzyszenia: społeczne, zawodowe, sportowe oraz – choćby wspólnoty lokatorskie (Stankiewicz, 2012, s. 55).

Współczesne rządzenie i zarządzanie publiczne – a w obrębie tych pojęć można badać i konceptualizować procesy rozwoju terytoriów – przechodzi ewolucję związaną ze zmianami społecznymi przełomu XX i XXI w. Główne siły sprawcze zmieniające dzisiejszy świat wiążą się z konsekwencjami takich zjawisk jak: globalizacja życia społeczno-gospodarczego, zmiany klimatyczne czy rosnące koszty energii. Mechanizmem stymulującym zmiany społeczne jest, trwająca od XVIII w., rewolucja naukowo-techniczna. Współcześnie na zmiany zachodzące w XXI w. szczególny wpływ ma rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). W zrozumieniu procesów rozwojowych w organizacjach wszelkiego typu pomagają koncepcje stworzone w obrębie ekonomii przepływów (*flow economy*). Opisuje ona rzeczywistość, w której podstawowe wartości bazują na przepływach informacji i idei (Dawson, 2008, s. 123, 125). R. Dawson podkreśla znaczenie elementu ekonomii przepływów, którym są – oparte na zaufaniu – związki determinujące charakter powiązań uczestników sieci (Internetu). Kluczowe znaczenie – w opinii autora – ma w tym wypadku pominięcie pośredników, które tworzy złudzenie dotarcia bezpośrednio do źródła informacji, czyli do domniemanej prawdy. Nawiązywane są relacje dwustronne pomiędzy jednostkami a organizacjami, relacje, które w rzeczywistości byłyby często trudne do zrealizowania. W konsekwencji – dla nadawcy informacji – kontrola związków umożliwia kontrolę wartości ekonomicznych i ideologicznych. Związki (relacje) pomiędzy organizacjami sektorów: publicznego, prywatnego i pozarządowego, a także pomiędzy organizacjami i indywidualnymi użytkownikami sieci mają dziś kluczowe znaczenie dla faktycznego funkcjonowania sfery publicznej. Wykorzystują to organizacje – także publiczne – otwierając (czasem tylko pozornie) swój system zarządzania na wspólnoty regionalne i lokalne. Rośnie znaczenie bezpośredniego uczestnictwa w organizowaniu życia społeczno-gospodarczego. Partycypacja publiczna i społeczna, zwykle kojarzona z demokracją bezpośrednią, uzyskuje wymiar pragmatyczny. Dzięki ICT odległe terytorialnie ośrodki miejskie i działające w nich podmioty ze wszystkich sektorów tworzą aliansy bądź konkurują w rzeczywistości opartej na – podbudowanych zaufaniem

– wzajemnych relacjach (Noworól, 2013a). Dzieje się to poza formalnymi współzależnościami, ponad granicami jednostek administracyjnych, a nawet państw. Zmieniają się zatem mentalne odniesienia, które stanowią inspiracje i określają potrzeby członków wspólnot terytorialnych.

W ślad za ewolucją systemu komunikowania społecznego i nowych sposobów organizowania się wspólnot (np. z wykorzystaniem sieci społecznościowych) zmienia się też pojmowanie zarządzania publicznego. Ch. Pollitt i G. Bouchaert wykazują, że w okresie od lat 90. XX w. do czasów współczesnych funkcjonuje równoległe wiele koncepcji, budowanych wokół takich pojęć jak: *governance* (współzarządzanie, współwładztwo), sieci, partnerstwo, *joining up* (łączenie), przejrzystość i zaufanie (Pollitt & Bouchaert, 2011, s. 11). W ujęciu syntetycznym warto odwołać się do R. A. W. Rhodesa, który utrzymuje, że współzarządzanie (*Governance*) odnosi się do samoorganizujących się, międzyorganizacyjnych sieci charakteryzujących się zdolnością do przełamania „granic” pomiędzy sferami: publiczną, prywatną i społeczną oraz ciągłymi interakcjami – grą pomiędzy uczestnikami. Powoduje to znaczny poziom niezależności od państwa, które nie zajmuje pozycji władczej wobec sieci, może jednak nimi pośrednio sterować (Rhodes, 1997, s. 53).

Powyższe rozważania uzasadniają rosnące znaczenie tzw. rządzenia i zarządzania wielopasmowego (Sroka, 2009). Istotą tej koncepcji zarządzania jest zrozumienie, że w dobie współczesnej – poza formalnymi (ustawowymi) zależnościami podmiotów i instytucji odpowiedzialnych za procesy funkcjonowania i rozwoju jednostek terytorialnych – rośnie znaczenie stosunków w układach wielopoziomowych i wielosektorowych. Przykładem układu wielopoziomowego może być pozycja województwa samorządowego, jako instytucji zarządzającej alokacją środków europejskich w ramach regionalnego programu operacyjnego. Do kwestii wielopodmiotowych odnieść można przekonanie, że rządzenie i zarządzanie publiczne – jakkolwiek stanowią domenę państwa – powinny przekraczać ją, uwzględniając sektory prywatny i społeczny. Wielopasmowość dotyczy upodmiotowienia w procesie zarządzania nie tylko władz publicznych różnych poziomów, ale i innych podmiotów, powiązanych przenikającymi się sieciami. Infrastruktura instytucjonalna (Kudłacz, 2015; Noworól, 2015) zarządzania terytorialnego obejmuje zatem zarówno współpracujące, jak i konkurujące instytucje i organizacje, odpowiedzialne za procesy funkcjonowania i rozwoju tych jednostek, a także szerokie grono interesariuszy, usytuowanych w różnych sektorach i różnych poziomach zarządzania.

Powyższe wywody prowadzą do konkluzji, że istotą instytucjonalnego wymiaru zarządzania terytorialnego jest dziś ustalenie wzajemnych relacji – opartych na konkurowaniu lub współpracy – pomiędzy bardzo zróżnicowanymi prawnie i organizacyjnie podmiotami, funkcjonującymi w sferze publicznej, społecznej i prywatnej (gospodarczej). Kluczowe znaczenie ma oddziaływanie na procesy zarządzania publicznego nowego typu partnerstw, które autor określa jako „partnerstwa hybrydowe” (Noworól, 2013c). W takim środowisku organizacyjnym stopniowo słabnie pozycja administracji publicznej, przed którą rysują się różne scenariusze aktywności. Do tematu tego powrócimy w dalszej części artykułu.

Metropolizacja i obszary metropolitalne

Rośnie znaczenie miast, zwłaszcza dużych, w rozwoju terytorialnym. Sankcjonuje to Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030), w której podkreśla się, że *część ośrodków wojewódzkich ze względu na rolę w systemie osadniczym kraju oraz znaczenie społeczno-gospodarcze w procesach rozwojowych całego kraju uzyskuje status ośrodków metropolitalnych* (Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Uchwała nr 239/2011 Rady Ministrów z dnia 13.12.2011 r., 2011, s. 188). Metropolizacja to proces urbanizacyjny, różniący się – pod względem ilościowym i jakościowym – od wcześniejszych procesów urbanizacji i charakteryzujący się, przede wszystkim:

- obserwowanym w ostatnich dziesięcioleciach wzrostem roli dużych układów miejskich (ośrodków metropolitalnych) we współczesnej gospodarce,
- rosnącym znaczeniem powiązań społeczno-gospodarczych i przepływów (Domański, 2006, s. 26–29),
- zmieniającym się kształtem relacji między miastem metropolitalnym (miastem rdzeniowym) a otaczającym regionem.

Metropolizacja oznacza nowy sposób terytorialnego podziału pracy, kapitału, wiedzy i władzy. W jej wyniku tworzy się nowy typ struktury przestrzennej, polegający na ogniskowaniu rozwoju w wybranych, uzyskujących przewagę nad innymi jednostkami i międzynarodową rangę, fragmentach przestrzeni (ośrodkach / wielkich miastach / regionach). Następują zmiany

w użytkowaniu przestrzeni na obszarach miast oraz ich stref podmiejskich i – w konsekwencji – powstaje złożony zespół osadniczy, często o charakterze policentrycznym z niejasno zarysowanymi granicami między miastem a strefą podmiejską. W metropoliach następują procesy koncentracji ludności oraz wzrost potencjału ekonomicznego i społecznego. Miasta, które zaliczane są do metropolii, spełniać powinny szereg kryteriów: posiadać odpowiednią liczbę mieszkańców (min. 0,5–1,0 milion), znaczny potencjał ekonomiczny oraz rozwinięty sektor usług wyższego rzędu. Przez tzw. funkcje o charakterze metropolitalnym rozumie się funkcje centralne wysokiego rzędu hierarchicznego o zasięgu co najmniej krajowym, zaliczane do tzw. sektora IV: polityczne, religijne, administracyjne, kulturalne, naukowe, edukacyjne, turystyczne, gospodarcze, finansowe, komunikacyjne i informacyjne, w tym zwłaszcza funkcje o charakterze decyzyjnym, związane z obecnością instytucji reprezentujących struktury kierowania, zarządzania i kontroli w skali międzynarodowej. Ponadto, metropolie winny odgrywać rolę węzłów w systemie powiązań komunikacyjnych, organizacyjnych i informacyjnych oraz charakteryzować się dużą dostępnością w różnych skalach przestrzennych. Istotną cechą metropolii jest współcześnie także duży potencjał innowacyjny (Markowski & Marszał, 2006, s. 10–13).

Metropolizacja jest zjawiskiem złożonym i wykracza poza koncentrację ludności w strefach zurbanizowanych. Prowadzone ostatnio badania takiej koncentracji nie potwierdzają jej jednoznacznego wpływu na konkurencyjność i potencjał przedsiębiorczości tych stref (Komłósi & Pager, 2015, s. 111–112). Na znaczenie miast metropolitalnych dla procesów rozwojowych wpływają aspekty jakościowe, związane z funkcjonowaniem społeczności miejskich, tworzących przedsiębiorcze środowisko, które dzięki wewnętrznej sile może samo się regenerować i stawiać czoła kryzysom (Drobniak, 2013; Jacobs, 2014). W efekcie to nie państwa i nie wielkie koncerny, ale – w coraz większym stopniu – kreatywne jednostki kształtują przebieg procesów społeczno-gospodarczych. Jednostki te tworzą klasę społeczną, która skupia się w miastach, a głównie właśnie – w metropoliach – wabiących *swój różnorodnością i możliwościami indywidualnego rozwoju*. A. Jewtuchowicz podkreśla, że *osoby twórcze i wykształcone wolą miejsca przyjazne, innowacyjne, tolerancyjne* (Jewtuchowicz, 2013, s. 50). Na takiej podstawie R. Florida sformułował model rozwoju gospodarczego opierający się na „trzech T”: technologii, talencie i tolerancji (Jewtuchowicz, tamże; Jourdan, 2008).

Pojęcie obszaru funkcjonalnego, a szczególnie miejskiego obszaru funkcjonalnego (MOF), na trwałe weszło do polskiej polityki rozwoju, głównie dzięki KPZK 2030. Pojęcie to ma głębsze uzasadnienie w kontekście tzw. terytorialnego wymiaru polityki rozwoju. Według T. Markowskiego wymiar ten wynika z roli, jaką przypisuje się dynamicznym relacjom funkcjonalno-przestrzennym. Sprawność funkcjonowania systemów terytorialno-produkcyjnych oraz ich konkurencyjność jest środkiem do utrzymywania trwałych przewag konkurencyjnych ze strony wytwórców. Granice terytoriów w systemach społeczno-gospodarczych wyznaczane są zatem przez funkcje związane z działalnością człowieka jako producenta i konsumenta. Terytorium, jako jednostka administracyjna, jest zaledwie jednym ze sposobów formalno-prawnego określania strefy interesów i wpływów wspólnoty terytorialnej. Procesy związane z globalizacją gospodarki osłabiają więc znaczenie formalnych granic administracyjnych, a rośnie znaczenie dynamicznego i zmiennego w przestrzeni i czasie układu powiązań (Markowski, 2011, s. 75–77). W konsekwencji procesu metropolizacji miasto rdzeniowe „rozlewa się” poza granice administracyjne, faktycznie „wchłaniając” otaczające ośrodki miejskie i tereny wiejskie. Towarzyszy temu proces suburbanizacji, który często przybiera niekontrolowany charakter (Noworól, 2014a).

Miejskie obszary funkcjonalne miast spełniających kryteria metropolii tradycyjnie określa się obszarami metropolitalnymi. Obszary te kumulują opisane zjawiska, zarówno pozytywne, jak wysoki poziom tzw. prężności miejskiej (Drobniaak, 2013), czyli odporności na kryzysy, jak i negatywne, jak choćby suburbanizacja, z jej kosztami środowiskowymi i ekonomicznymi.

Stare i nowe zasady rządzenia i zarządzania obszarami metropolitalnymi

Obserwacja współczesnych trendów w zarządzaniu obszarami funkcjonalnymi pozwala zidentyfikować dwa podejścia.

Pierwsze nawiązuje do koncepcji tzw. modelu neoweberowskiego. W uproszczeniu – model ten polega na kontynuowaniu tradycyjnego (wywiedzionego z koncepcji M. Webera) sposobu rządzenia i zarządzania jednostkami terytorialnymi, w którym dominuje bezosobowa, apolityczna administracja publiczna (Pollitt & Bouchaert, 2011, s. 11 i dalsze), z istotną

wszakże modyfikacją. Jej istotą jest powierzchowne otwarcie się na – opiane powyżej – procesy społeczne i zarządcze związane ze współczesnymi zmianami cywilizacyjnymi. Przykładem tego jest choćby upowszechnianie się budżetów partycypacyjnych, które dotyczą najczęściej nieistotnej części budżetów miast, stanowiąc jednak rodzaj „wentyla bezpieczeństwa” dla nastrojów społecznych i tendencji do otwarcia systemu zarządzania w strefach zurbanizowanych. W odniesieniu do zarządzania obszarem metropolitalnym przyjmuje się zasadę, że miasto rdzeniowe wchłania otaczające gminy lub ich fragmenty i poszerza swoje granice administracyjne. Trzeba przyznać, że w przeszłości miasta w ten właśnie sposób się powiększały. Przykładem takiego działania dzisiaj jest aktywność Rzeszowa, który w okresie od 2006 do 2010 roku powiększył powierzchnię poprzez przyłączanie miejscowości lub ich części z gmin sąsiednich z 53,69 km² do 116,37 km². Aktualizowana Strategia Rozwoju Rzeszowa zakłada dalszy rozwój terytorialny dla wzmocnienia funkcji metropolitalnych miasta. Obszar metropolitalny staje się częścią miasta i stosowany w tym wypadku system zarządzania jest wewnętrzną sprawą miasta¹.

Odmienne kształtuje się sytuacja w przypadku ośrodków metropolitalnych, które budują relacje współpracy z sąsiedzkimi gminami na podstawie układów partnerskich. To droga znacznie trudniejsza, lecz głębiej wnikająca w tendencje kształtujące współczesne rozumienie zarządzania publicznego. Współzarządzanie (*governance*) jest wyzwaniem dla miast i gmin tworzących obszar funkcjonalny/metropolitalny. Powstaje bowiem wiele problemów i pytań dotyczących koordynacji polityki rozwoju poszczególnych jednostek terytorialnych w MOF. Doświadczenia miast małopolskich pokazują², że łatwiej jest koordynować funkcjonowanie infrastruktury technicznej i społecznej, stosując zasadę współzależności (Sroka, 2009). Polega to na wzajemnym świadczeniu przez gminy wybranych usług w sferze gospodarki komunalnej. Czasem powołuje się podmioty obsługujące kilka gmin na zasadzie umów i porozumień. Znaczenie trudniej jest uzgodnić wspólne koncepcje rozwoju. Wszak na skutek suburbanizacji następuje erozja podatkowa miasta rdzeniowego, podczas gdy gminy strefy podmiejskiej zyskują nowych podatników.

1. Należy podkreślić, że w przypadku Rzeszowa badania jakościowe (prowadzone m.in. przez autora w trakcie prac nad aktualizacją strategii rozwoju miasta) pokazują znaczny poziom zadowolenia mieszkańców z prowadzonej w ten sposób polityki.
2. Choćby Krakowski Obszar Funkcjonalny lub Chrzanów, Trzebinia i Libiąż.

Koordinacja polityki przestrzennej w obszarach metropolitalnych – związana z polityką inwestycyjną – to autentyczne wyzwanie dla tych, którzy dążą do harmonijnego i zrównoważonego rozwoju MOF.

W tym kontekście należy przypomnieć nowe narzędzie stworzone dla budowania partnerskiej współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych. Narzędzia tego dostarczyła polityka spójności Unii Europejskiej (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, FS, EFRROW oraz EFMiR, 2013). Są nim Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT), przy pomocy których realizowane będą w szczególności zintegrowane działania służące zrównoważonemu rozwojowi obszarów miejskich oraz obszarów wiejskich, powiązanych funkcjonalnie z ośrodkami miejskimi. Realizacja ZIT w Polsce ma na celu promowanie partnerskiego modelu współpracy jednostek administracyjnych na terenie MOF. Koncepcja ZIT wspiera zwiększanie efektywności podejmowanych interwencji poprzez realizację zintegrowanych projektów, odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie. Warto podkreślić – w kontekście instytucjonalnym – istotne znaczenie formuły ZIT jako instrumentu, w ramach którego krystalizuje się świadomość powiązania udanych przekształceń miejskich obszarów funkcjonalnych ze zdolnością do współpracy gmin obszaru funkcjonalnego.

We wcześniejszych publikacjach autor wskazywał konieczność zmiany instytucjonalnej jako warunku skutecznego zarządzania w atmosferze współpracy i wzajemnej zgody. Koncepcją pozwalającą zrozumieć charakter owej zmiany jest tzw. „adaptacyjne współzarządzanie” (*Adaptive Governance*), opisane przez E. Ostrom. Autorka ta, badając zasoby wspólne, sformułowała 5 podstawowych wymagań, które powinny być przy tym spełnione. Obejmują one:

- pozyskiwanie dokładnych i aktualizowanych na bieżąco informacji o stanie zasobów i ich użytkownikach, w tym także korzystanie z różnych form współpracy użytkowników, administracji publicznej oraz ekspertów;
- radzenie sobie z konfliktami, co wymaga zidentyfikowania areny, na której konflikty mogą powstać i przygotowania odpowiednich środków zaradczych;
- wzmocnienie przestrzegania przepisów, przy założeniu, że formalne regulacje będą skuteczne, o ile uczestnicy potraktują je jako uzasadnione, uczciwe i pozwalające uzyskać założone cele; system jest

- bardziej sprawny wtedy, gdy monitorowanie przepisów prowadzone jest przez samych użytkowników;
- zapewnienie infrastruktury tak technicznej, jak i instytucjonalnej, przy świadomości, że rozwojowi zaawansowanych systemów technicznych i technologicznych towarzyszyć powinny ustalenia organizacyjne z użytkownikami zasobów, połączone z myśleniem długoterminowym;
 - zachęcanie do adaptacji i zmiany, co wiąże się z koniecznością dostosowywania rozwiązań instytucjonalnych do nowych wyzwań: zidentyfikowanych błędów czy też nowych zakusów na eksploatację zasobów (Noworól, 2014b; Ostrom, 2008, s. 17–18).

Wnioski

Podsumowując wcześniejsze wywody, należy zauważyć, że polskie ośrodki miejskie stoją przed strategicznym wyborem systemu rządzenia obszarami metropolitalnymi. Mogą ZAMKNAĆ się wokół idei państwa neoweberowskiego, dopuszczającego marginalnie wybrane nowe, partycypacyjne i partnerskie praktyki, przy zachowaniu skostniałej struktury administracyjnej i wszechwładzy ciał politycznych. Mogą też OTWORZYĆ SIĘ na współrzędzenie i współzarządzanie publiczne, m.in. w modelu współzarządzania adaptacyjnego, ukierunkowanego na zmianę instytucjonalną i wspólne budowanie relacji międzyorganizacyjnych. Wiąże się to ze współczesnym podejściem do polityki rozwoju, które uznaje konieczność zarządzania dynamicznymi (w czasie i przestrzeni) układami terytorialno-funkcjonalnymi. Właśnie ta potencjalna zmienność MOF i nieprzewidywalna skala obszaru funkcjonalnego skłaniać powinna do przyjęcia elastycznego systemu zarządzania.

Takie otwarcie jest wyzwaniem trudnym, ale niezbędnym dla sprostania uwarunkowaniom coraz bardziej złożonej przyszłości.

Literatura:

- Dawson R., *The Flow Economy – Opportunities and Risks in the New Convergence*. w: *Living Networks. Leading Your Company, Customers, and Partners* (s. 124–147). Lulu Press Inc. (2008).
- Domański R., *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Drobnik A., *Urban Resilience – Nowa perspektywa badawcza rozwoju miast*. Studia KPZK PAN, (nr 153/2013), s. 204–221, (2013).
- Jacobs. J., *Śmierć i życie wielkich miast Ameryki (The Death and Life of Great American Cities)*, Fundacja Centrum Architektury, Warszawa 2014.
- Jewtuchowicz A., *Kreatywna gospodarka, kreatywne miasto – nowy model ROZWOJU?* w: F. Kuźnik (Ed.), *Badania miejskie i regionalne. Doświadczenia i perspektywy* (nr 153/2013), s. 43–56. Studia KPZK PAN, Warszawa 2013.
- Jourdan S., Florida R., *Cities and the creative class. Méditerranée*, (111), 138–139, (2008).
- Komłósi E., Pager B., *The impact of urban concentration on countries' competitiveness and entrepreneurial performance. Regional Statistics*, vol. 5 (nr 1), 97–120. doi: 10.15196/RS05106, (2015).
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Uchwała nr 239/2011 Rady Ministrów z dnia 13.12.2011 r. Warszawa 2011.
- Kudłacz T., *Rodzaje i cechy infrastruktury oraz jej funkcje w rozwoju regionalnym i lokalnym - zarys problemu*. w: T. Kudłacz & A. Hołuj (red.), *Infrastruktura w rozwoju regionalnym i lokalnym. Wybrane problemy* (s. 13–32). CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2015.
- Markowski T., *Dylematy terytorialnego wymiaru w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych*. Studia KPZK PAN, CXXXVII, (2011).
- Markowski T., Marszał T., *Metropolie. Obszary metroplitalne. Metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*. Warszawa (2006): KPZK PAN. Retrieved from http://www.kpzk.pan.pl/images/stories/pliki/Metropolie_obszary_metropolitalne_metropolizacja.pdf.
- Noworól A., *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*. Warszawa (2013a): CeDeWu.
- Noworól A., *Organizacja terytorialna – ewolucja pojęcia. Przedsiębiorczość i zarządzanie*, tom XIV, Z (część III), s. 53–65, (2013b).
- Noworól A., *The role of hybrid partnerships in the management of development. NispaCEE conference 2013*, (2013c).
- Noworól A., *Functional urban area as the city of the future / Miejski obszar funkcjonalny jako miasto przyszłości*. „Technical Transactions. Architecture” / „Czasopismo Techniczne. Architektura”, 1-A, 143–157, (2014a).

- Noworól A., *Zarządzanie rozwojem funkcjonalnych obszarów miejskich w świetle koncepcji Adaptive Governance Elinor Ostrom*. w: A. Kołomycew, B. Kotarba (red.), *Partnerstwa w sferze publicznej* (s. 99–110). Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa (2014b).
- Noworól A., *Infrastruktura instytucjonalna jako szansa rozwoju krakowskiego obszaru funkcjonalnego*. w: T. Kudłacz, A. Hołuj (red.), *Infrastruktura w rozwoju regionalnym i lokalnym. Wybrane problemy* (s. 63–79). CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2015.
- Ostrom E., *The Challenge of Common-Pool Resources*. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, nr 50:4, s. 8–21, (2008).
- Pollitt C., Bouchaert G., *Public Management Reform (third edition)*. Oxford University Press, Oxford 2011.
- Rhodes R., *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press, Buckingham 1997.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, FS, EFRROW oraz EFMiR (2013). Komisja Europejska.
- Sroka J., *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
- Stankiewicz W., *Ekonomika instytucjonalna, Zarys wykładu (III)*. Warszawa 2012.
- Stoner J., Freeman R., Gilbert D., *Kierowanie*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001.

CZY POLITYKA MIEJSKA JEST, NA POZIOMIE EUROPEJSKIM, CZĘŚCIĄ POLITYKI REGIONALNEJ?

Na wstępie należy przypomnieć, że polityka regionalna nie jest polityką regionów, lecz polityką prowadzoną wobec regionów. Jeżeli, dla uproszczenia, przyjmiemy że polityka jest zespołem celowych działań prowadzonych przez określony podmiot, to polityka regionalna może być prowadzona przez rząd bądź instytucję ponadnarodową.

Analogicznie przyjmuje się, że polityka miejska nie jest polityką miast, ale polityką wobec miast prowadzoną przez regiony, rząd bądź instytucje ponadnarodowe (UE).

To uściślenie jest niezbędne, jeżeli chce się odrzucić zarzut, że tworzenie polityki miejskiej „ponad miastami” jest złamaniem zasady subsydiarności, ponieważ odbiera kompetencje miastom. To tak jakby powiedzieć, że polityka regionalna prowadzona przez Unię Europejską jest również nieuprawnionym wkraczaniem w kompetencje zarezerwowane dla regionów, co samo w sobie jest zarzutem pozbawionym sensu.

Przytoczone argumenty potwierdzają tezę, że zarówno polityka regionalna, jak i polityka miejska mogą i powinny być prowadzone przez podmioty „zewnętrzne” wobec tych obszarów.

Wyjaśnijmy w tym miejscu, wobec kogo, czy też wobec jakich podmiotów prowadzone są omawiane polityki.

Polityka regionalna – narodowa czy europejska – jest skierowana na określone obszary, ale nie tylko na działania prowadzone przez funkcjonujące władze regionalne. Jej podstawowym celem jest takie wyrównanie dysproporcji rozwojowych, które pozwoli na uruchomienie procesów pozwalających na poprawienie konkurencyjności regionów i wyrównanie ich szans rozwojowych. Celem polskiej polityki regionalnej jest zmniejszenie dysproporcji pomiędzy polskimi regionami po to, by wywołać korzystne procesy rozwojowe, dynamizujące rozwój regionów i całej gospodarki

krajowej. Zamierzonym końcowym efektem nie jest więc wyrównanie, ale zintensyfikowanie rozwoju całości.

Europejska polityka regionalna, określana dzisiaj terminem „polityka spójności”, ma na celu osiągnięcie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej jako środka prowadzącego do przyspieszenia rozwoju i podniesienia standardu życia Europejczyków. Istotną cechą europejskiej polityki regionalnej jest to, że jest zarządzana wspólnie przez rządy i Komisję Europejską (w ramach zarządzania podzielanego).

Polityka regionalna jest skierowana do regionów, co oznacza, że jej narzędzie – interwencja strukturalna – jest wdrażana na poziomie regionalnym, czyli na danym obszarze określonym przepisami uzgodnionymi przez państwa członkowskie, i na nim właśnie dochodzi do agregacji danych, niezbędną do określenia wielkości interwencji i dostępnych środków finansowych.

Aktualnie obszarem interwencji są jednostki nomenklatury statystycznej NUTS 2, co odpowiada dużym obszarom w ramach państw członkowskich. Nomenklatura statystyczna, pomimo iż jej jednostki są budowane na podstawie podziału administracyjnego, nie bierze pod uwagę tego, czy na wskazanym obszarze funkcjonują wybrane władze regionalne, czy tylko administracja rządowa bądź inne instytucje ustrojowe. W państwach, w których ustroj terytorialny nie przewiduje funkcjonowania regionów i ich władz, polityka regionalna wobec określonego obszaru jest prowadzona przez rząd i to on realizuje interwencję strukturalną.

Sama obecność regionów w ustroju terytorialnym państwa nie gwarantuje, że staną się podmiotem wdrażającym interwencję strukturalną przy pomocy funduszy europejskich. Ważne jest, czy ich obszar pokrywa się z jednostką NUTS 2 i czy rząd w swojej polityce regionalnej dopuszcza delegację uprawnień zarządczych na poziom władz regionalnych.

Jeżeli te warunki zostają spełnione, interwencja strukturalna staje się *de facto* procesem politycznym, ponieważ władze regionalne, poprzez możliwość dysponowania funduszami, zdecydowanie wzmacniają swoją pozycję wobec innych szczebli władz publicznych.

Taka właśnie sytuacja występuje w Polsce. Ustrój terytorialny przewiduje funkcjonowanie 16 województw spełniających kryteria jednostek NUTS 2, a więc działania skierowane są na obszary województw, a ilość funduszy, jakie Polska otrzymuje, zależy od PKB obliczanego na poziomie właśnie tych jednostek administracyjnych. Dodatkowo Polska postanowiła w znaczącym stopniu

delegować uprawnienia zarządzania funduszami na poziom wybieranych władz regionalnych, wzmacniając istotnie ten poziom władz publicznych.

Dzisiaj to władze regionalne (zarządy województw) decydują o podziale dużej części funduszy europejskich, w tym dla miast i obszarów zurbanizowanych.

Gdyby na „politykę miejską” patrzeć jedynie przez pryzmat otrzymywanych funduszy europejskich, to można by uznać, że w Polsce politykę miejską prowadzą władze województw i byłoby to niezwykle zawężenie problemu.

„Polityka miejska” ma bogate doświadczenia w wielu państwach europejskich i wiąże się z funkcjonowaniem ram prawnych obejmujących m.in. zagadnienia urbanistyczne, gospodarkę nieruchomości, transport w miastach, gospodarkę mieszkaniową, ochronę środowiska, zaopatrzenie w energię itp. Nie istnieje jeden model rozwiązań instytucjonalnych, ale np. ciekawym przykładem jest Ministerstwo ds. miast działające we Francji.

W Polsce ostatnio podjęto próbę zbudowania spójnej polityki miejskiej, co należy odnotować z zadowoleniem, zaznaczając, że jest to jedynie początek procesu, którego kontynuowanie jest dzisiaj niezbędne.

Zakreślony wyżej zakres krajowej polityki miejskiej dowodzi, że w sposób znaczący wykracza ona poza politykę regionalną rozumianą jako interwencja przy pomocy właściwych funduszy strukturalnych.

Na poziomie europejskim od dawna toczy się dyskusja, czy Unia Europejska powinna zajmować się rozwojem miast, czy też wykracza to poza jej zakres kompetencji określony przepisami traktatowymi. Gdyby uznać fakt, że w ramach polityki regionalnej prowadzi się przy pomocy funduszy kohezyjnych działania skierowane do miast, można by uznać, że w jakimś sensie mamy do czynienia z wąsko rozumianą polityką miejską i nie jest potrzebne tworzenie nowego obszaru interwencji, czy wręcz nowej polityki.

Jak wykazano wcześniej, mamy do czynienia nie tylko z dyskusją na temat linii demarkacyjnych i podziału kompetencji, ale również z debatą polityczną skierowaną uwagę nie tylko na podmioty regionalne, ale również na władze miast, których znaczenie polityczne zdecydowanie rośnie. Gdyby przekazać kompetencje zarządcze w ramach polityki regionalnej na poziom miast, nie tylko zwiększyłyby to ich niezależność, ale również osłabiłyby polityczne znaczenie władz regionalnych. Trudno się dziwić, że podejmowane kilkakrotnie w przeszłości próby wzmocnienia władz miejskich były krytykowane z pozycji zwolenników zasady subsydiarności. Ciekawe było to, że tym argumentem

posługiwały się zarówno rządy i regiony, „broniąc” niezależności władz miejskich, jak i same miasta, które obawiały się kolejnego narzucenia im nowych obowiązków i obciążeń finansowych.

Dotąd mieliśmy do czynienia z równoległe toczącymi się procesami: z jednej strony z konsekwentnym odrzucaniem idei zainteresowania się bezpośrednio miastami i obszarami zurbanizowanymi i realizowaniem zadań miejskich w ramach polityki regionalnej, a z drugiej – z intensywnie prowadzonymi pracami nad rozwojem miast i ulepszaniem zarządzania nimi. Wystarczy wspomnieć ciekawe doświadczenia Inicjatywy URBAN, bogaty zestaw badań naukowych finansowanych z programów ramowych czy dokumenty takie jak np. Karta Lipska, przygotowywane i promowane przez poszczególne prezydencje Rady UE.

Istotną zmianę perspektywy wprowadziło poszerzenie w Traktacie UE zakresu europejskiej polityki spójności i dodanie jej trzeciego wymiaru: spójności terytorialnej. Od tego momentu należy mówić o spójności różnego typu terytoriów, w tym również obszarów zurbanizowanych. Nie jest również wykluczone, że w przyszłości ten zapis spowoduje zmianę w podejściu do poziomu interwencji i przyjęcie, że interwencje strukturalne mogą dotyczyć innych jednostek nomenklatury terytorialnej niż NUTS 2.

Zainteresowanie miastami zyskało dodatkowe dane związane z obserwowanym na całym świecie procesem radykalnej urbanizacji, ale również z rosnącym znaczeniem zarówno procesów korzystnych, jak i niekorzystnych przebiegających na terenie miast.

Miasta stały się nowym wyzwaniem dla Unii Europejskiej. Teraz już nie wahano się podjąć, z pomocą wielu ekspertów, badań nad potencjalnymi skutkami zmian w miastach, których wyniki opublikowano w raporcie *Miasta jutra*. Stwierdzono, że problematyka miejska ma charakter horyzontalny i podjęto próbę skoordynowania, w ramach Komisji Europejskiej, prac związanych z rozwojem miast.

Polityka Regionalna (Spójności) UE w sposób szczególny wzmocniła swój wymiar miejski, wprowadzając m.in. obowiązek wsparcia przy pomocy funduszy strukturalnych wspólnych działań miast i ich otoczenia (obszarów funkcjonalnych) na rzecz zrównoważonego rozwoju (znanych w Polsce jako ZIT-y). Celem jest tutaj uruchomienie mechanizmów współpracy, ale również wzmocnienie roli miast poprzez delegowanie na ich poziom uprawnień zarządczych. W trakcie przygotowania są propozycje tematów otwartych

konkursów dla miast i ich organizacji na dofinansowanie innowacyjnych projektów związanych z rozwojem miast.

Symbolem zmian jest zmiana nazwy Dyrekcji Generalnej Polityki Regionalnej poprzez dodanie określenia „Miejskiej” – co można rozumieć jako poszerzenie obszaru jej działania.

Dyrekcje zajmujące się transportem, energią i nowoczesnymi technologiami prowadzą szeroko zakrojone prace nad wdrażaniem modelu „miasta inteligentnego” (*smart city*), a ramowy program *Horyzont 2020* wspiera badania naukowe w tym zakresie.

Aktualnie prowadzone są – poprzez sondaże w zainteresowanych środowiskach – prace nad opracowaniem „Agendy Miejskiej”, która ma wyznaczyć kierunki prac Unii Europejskiej wobec obszarów miejskich, a przede wszystkim zintegrowane podejście do procesów zachodzących w obszarach zurbanizowanych.

Pojawia się, rzadka w instytucjach europejskich (jak w każdej administracji), szansa na skoordynowane, ponadsektorowe podejście do zadań o charakterze horyzontalnym.

To będzie wymagało bliskiej współpracy instytucji europejskich, rządów, regionów i władz miast, a przede wszystkim uznania, że wsparcie, współpraca i partnerstwo są zgodne z zasadą subsydiarności i nie zagrażają niezależności miast.

Jestem przekonany, że zmierzamy w kierunku uznania, że mamy do czynienia z nowym, coraz dokładniej zdefiniowanym obszarem działań Unii Europejskiej, co powinno skutkować określeniem unijnej polityki miejskiej, która będąc komplementarną do polityki regionalnej, będzie wymagała (co już ma miejsce) specyficznych instrumentów prawnych, organizacyjnych i finansowych.

Nieprzekonany poddaję pod rozwagę, że od dłuższego czasu Unia Europejska prowadzi swoją politykę rozwoju obszarów wiejskich (obecnie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej), nie stoi więc, moim zdaniem, nic na przeszkodzie, by uznać istnienie faktu prowadzenia polityki miejskiej.

SMART CITY – FANTOM CZY WYZWANIE?

W czasach wszechogarniającej „płynnej nowoczesności” (proces zdefiniowany przez Zygmunta Baumana) niewiele jest nowych słów, terminów, procesów, które trwale zakorzeniają się w różnych kręgach aktualnej cywilizacji. Jednym z tych słów jest SMART.

W polskiej literaturze i realiach napotykaemy trzy ujęcia:

1. *Smart*
 - jako słowo, termin oznaczający w języku angielskim: sprytny, mądry; dało to efekt powszechnego użytkowania (przekładu) terminu *smart* – jako inteligentny.
2. SMART
 - akronim odnoszący się do następujących znaczeń:
 - S – *simple, specific* (czyli szczegółowy, prosty, konkretny),
 - M – *measurable, manageable* (czyli mierzalny, dający się kierować),
 - A – *achievable, ambitious, available* (czyli osiągalny, atrakcyjny, ambitny),
 - R – *reasonable, relevant, realistic* (czyli realistyczny, istotny, odpowiedni),
 - T – *timely defined, timetable, tangible* (czyli terminowy, określony w czasie, namacalny)¹.

Takie ujęcie bliższe jest holistycznemu operacjonalizowaniu procesu *smart growth*. Skoro termin *smart (growth, place, city, region, code)* jest tak często używany, czy oznacza to pewien nowy kierunek rozwoju? Należy pamiętać, że

1. J. Bach-Głowińska, *Inteligentna przestrzeń. Trzeci wymiar innowacyjności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 264.

początek myślenia i działania z marką SMART jest efektem diagnozy rozwoju miast amerykańskich, w których bardzo szybko rozwinęły się procesy suburbanizacyjne, zatłoczenie transportem samochodowym, a w konsekwencji – rosnące zanieczyszczenie powietrza i hałas komunikacyjny. Te same procesy, z pewnym opóźnieniem, dotknęły również miasta europejskie, w tym polskie.

Można postawić tezę, że *smart growth* jest próbą praktyczną operacjonalizacji *sustainable development*, który to kierunek rozwoju cywilizacyjnego był (szczególnie na początku) bardzo idealistyczny z silnym eksponowaniem celu ekologicznego, potem zaczęto używać interpretacji równoważenia rozwoju².

Smart growth jest bardziej pragmatyczny i lepiej daje się zidentyfikować operacyjnie. Zawiera w sobie także warunek partnerstwa, różnorodności celów i sposobów działania. Jest także działaniem oszczędzającym zasoby i selektywnie je wykorzystującym.

Smart growth nie jest tylko innowacją intelektualną rozwijającą zasady i cele *sustainable development*, lecz także treścią dokumentów strategicznych Unii Europejskiej.

3. SMART produkt

- Rynek fenomenalnie wykorzystał promocyjnie te pięć liter. Poczynając od „Mercedesa”, który dał tę nazwę swojemu produktowi rewolucjonizującemu samochód miejski.
- Później już wszystko było SMART – szczególnie produkty elektroniczne (np. smartfon). Tę markę nadawano produktom o cechach wielofunkcyjnych. W Gdańsku działa SMART hotel, Politechnika Gdańska prezentuje się jako SMART UNIVERSITY.
- Skrajnym, negatywnym przypadkiem było otwarcie w 2010 roku w Łodzi sklepu *Smart Szop* z dopalaczami. Jeden z produktów *Smart Shira* powodował zaburzenie wzroku, halucynacje, atak padaczki i utratę świadomości.

2. Patrz szerzej; T. Parteka, *Planowanie strategiczne w równoważeniu struktur regionalnych*. Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk. T. CVIII, PWN, Warszawa 2000.

Filarami racjonalnego ujęcia miasta definiowanego jako *smart* są wymiary:

1. ekonomiczny – *smart economy* –
 - innowacyjność, kreatywne przemysły, duże nasycenie przestrzeni ICT, instytucje biznesowe i technologiczne;
2. mobilności – *smart mobility* –
 - inteligentne systemy sterowania ruchem i informacją, komunikacja cyfrowa, ekologiczne środki transportu: rower, autobus zero-emisyjny, „zielony” tramwaj;
3. zarządzanie – *smart governance* –
 - współdziałanie uczestników miasta, zarządzanie zmianą, współrządzenie i współodczuwanie, inteligentna administracja;
4. środowisko – *smart environment* –
 - łączenie oszczędności energii z efektem środowiskowym, odpowiedzialność klimatyczna, „zielona” gospodarka, miasta jako producenci energii, status prosumenta;
5. ludzie – *smart people*
 - mieszkańcy jako kreatorzy zmian, świadomość ekologiczna i energetyczna, uczestnictwo w wiedzy i kształceniu;
6. jakość życia – *smart living*
 - powszechna dostępność przestrzeni publicznych, aktywne spędzanie czasu wolnego, bezpieczeństwo, ogrodnictwo społeczne (*urban farming*) oparte o grupy sąsiedzkie.

Spśród tych sześciu wymiarów SMART CITY skupiłem się na jednym, który uważam za kluczowy, gdyż wiąże pięć pozostałych. Znaczenie wymiaru zarządzania publicznego wynika z rosnącego znaczenia w dziedzinie zarządzania strukturami złożonymi. Potwierdza to wielu autorów³. *Rozumiejąc*

3. D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, *Zarządzanie w polskich miastach zgodnie z koncepcją smart city*, Wydawnictwo Placet. Warszawa s. 28.

zarządzanie publiczne jako poszukiwanie efektywnej organizacji procesu realizacji publicznych, można stwierdzić, iż zarządzanie wykorzystujące ideę inteligentnych miast stało się wymogiem wobec władz publicznych w podejmowaniu decyzji o kierunkach rozwoju miast oraz zasad, jakimi należy się kierować w procesach decyzyjnych dotyczących ich funkcjonowania. Istotną kwestią jest dobór odpowiednich instrumentów, za pomocą których władze lokalne osiągną założone cele. Oznacza to, iż konieczne jest wypracowanie zestawu zasad określających, jak kontrolować i prowadzić rozwój miasta i jakie zasady powinny być stosowane w relacjach ze wszystkimi interesariuszami. Wreszcie nie bez znaczenia pozostaje kwestia sposobu i zakresu wykorzystania zasobów miejskich w dążeniu do poprawy jakości życia.

Inteligentne zarządzanie

Skala i tempo rozwoju współczesnych miast wymaga nowych narzędzi i metod zarządzania. Przede wszystkim tempo rozwoju miast potrzebuje szybkich, ale też trafnych decyzji dotyczących różnych sfer i struktur miejskich. Jakie cechy odróżniają inteligentne zarządzanie (*smart governance*) od ujęcia tradycyjnego?

1. Zarządzanie zmianą o wysokim poziomie niepewności

Możemy wydzielić procesy o wysokim poziomie pewności, np. zmiany demograficzne, trwałość podstawowych struktur przestrzennych miast (np. proces kreowania nowego centrum miasta to proces wieloletni). Jednak trudniejsze są procesy o wysokim poziomie niepewności. Do tych zaliczyć można kolosalny postęp technologii ogarniających zarządzanie miastami. Spróbujmy zadać sobie pytanie, jakie może być tempo zużycia technologicznego bardzo nowoczesnego obecnie systemu zarządzania ruchem miejskim (np. system Tristar w Trójmieście). System ten oparty jest na „*smartowej*” przesłance szybkiego reagowania na zmianę sytuacji ruchu pojazdów w mieście (także zdarzenia nadzwyczajne). Jego podstawą jest bardzo nowoczesny komputerowy system zbierania i analizy danych dostarczanych z monitoringu kamer i pętli indukcyjnych na skrzyżowaniach. Jest to więc, w momencie tworzenia, system bardzo nowoczesny i efektywny (ma spowodować wzrost płynności ruchu samochodowego o 20%). Lecz trwałość technologiczna tego rozwiązania

nie została określona (kupując dziś najnowszy model smartfona wiemy, że za maksimum 2 lata będzie on do wymiany!). Czy więc obecnie projektowany i wykorzystywany inteligentny system sterowania ruchem nie może za kilka lat być wsparty przez system sterowania za pośrednictwem satelity? Już obecnie, korzystając z technologii GIS, jesteśmy informowani na autostradzie o potencjalnym zatorze za kilkadziesiąt kilometrów wraz z propozycją innej trasy, po której operator GPS nas prowadzi.

Tak więc zarządzanie zmianą w warunkach wysokiej niepewności wiąże się z analizą ryzyka. Procedura ta, znana przecież w zarządzaniu biznesem, jest w polskich miastach wciąż słabo wykorzystywana. Sądzę, że po 2020 roku, kiedy do dopływ „łatwych” środków z Unii Europejskiej ulegnie ograniczeniu, wrócimy w polityce miejskiej do tego tematu.

2. Współrzędzenie i współodczuwanie

Koncepcja SMART Cities wymaga innych form współdziałania władz lokalnych i różnych interesariuszy miasta, w tym w szczególności mieszkańców. Często odnosimy wrażenie, że instytucjom zarządzającym miastami znakomicie psują „dobrą” robotę mieszkańcy. Nie chcą oni zrozumieć mądrych decyzji (czytaj „*smartowych*”), często je blokują, utrudniając spokojną procedurę urzędniczą. Na to samo narzekają inwestorzy ograniczający ich kreatywność. Zarządzanie miastami o cechach *smart* musi zmienić doktrynę miasta sterowanego przez biurokrację na doktrynę miasta obywatelskiego („jaskółka” są tutaj budżety obywatelskie). Fasadowa tzw. partycypacja (np. w procesie uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) musi ulec zmianie. Kluczem jest aktywny przepływ informacji i długi, długi proces dialogu konsensusowego. Jest to warunek kreatywnego wykorzystania potencjału ludzkiego w warunkach osiągania zdolności do absorpcji kolejnych fal innowacji. Na tym polega istota inteligentnej administracji, która kumulując wiedzę, stosuje ją w praktyce, jednocześnie aktywizując pola obywatelskiej kreatywności. Wiele takich działań zauważymy w niektórych miastach europejskich, np. w Berlinie, gdzie zmiana oblicza miasta, zwłaszcza dzielnic tzw. trudnych, następuje dzięki współrzędzeniu.

Ze współrzędzeniem koegzystuje pojęcie i proces współodczuwania. Jest to problem znany od dawna, lecz trudno identyfikowalny we współczesnych strukturach miejskich.

Współodczuwanie jest związane ze wspólnymi wartościami dającymi poczucie zadowolenia, a czasami nawet szczęścia. Można by powiedzieć, że w takim razie wielkie przestrzenie handlowe, dając poczucie zadowolenia, są formą przestrzenną współodczuwania. Absolutnie nie! Konsumpcja jest formą egoistycznie indywidualną, relacją kupujący – sprzedający. Wspólną wartością jest jedynie pieniądź (kupującego) i produkt (sprzedającego). Nie są to więc przestrzenie współodczuwania.

Taką przestrzenią może być natomiast miejsce modlitwy i obrzędów religijnych, gdzie następuje autentyczna, dobrowolna wspólnota oparta o tożsamość z daną religią (niekoniecznie katolicką)⁴.

Jakie więc cechy powinny spełniać działania w przestrzeni miejskiej pobudzające współodczuwanie? Dobrze identyfikuje te cechy J. Bach-Głowińska⁵: *po pierwsze opierać się na budowie czytelnych, uniwersalnych zasad w danej przestrzeni na podstawie wspólnych wzorców kulturowych, a po drugie ich forma i kształt powinny być wypracowane razem z człowiekiem, aby czuł się pełnoprawnym użytkownikiem wspólnie ukształtowanej przestrzeni, nie tylko zaś jej gościem czy przechodniem. Takim celowi mogą służyć różnego rodzaju akcje osuwające przestrzeń (np. wspólne z mieszkańcami warsztaty projektowe, jak w przypadku projektów rewitalizacyjnych, wspólne sadzenie drzew, organizowanie np. urodzin ulicy połączonych ze wspólnym biesiadowaniem i inne).*

Niestety ten segment zarządzania miastami, nawet tymi, które „przyklejają” do swej nazwy logo SMART, rozwija się bardzo powoli. Jednak proces został zainicjowany, co najlepiej widać w postępie projektów rewitalizacyjnych czy np. imprez rodzinne PARK-owania w zielonej przestrzeni miast. Młode pokolenie coraz bardziej uczestniczy w tym partnerstwie i współodczuwaniu.

-
4. Triumfalny postęp ideologii i religii islamu, tak groźny w jej obliczu agresywnym wobec cywilizacji kultury zachodniej, jest właśnie wyrazem znakomitego (niestety) inteligentnego podejścia do religii, miejsca współodczuwania. Przestrzeń współodczuwania stała się inkubatorem krucjaty cywilizacyjnej. W historii cywilizacji europejskiej to nic nowego, gdyż dopiero bitwa pod Wiedniem spowodowała przełom.
 5. J. Bach-Głowińska, *Inteligentna przestrzeń. Trzeci wymiar innowacyjności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014 s. 185.

3. Zarządzanie zasobami ludzkimi

Procesy demograficzne w Europie są zdeterminowane. Ludność miast maleje, udział ludzi po 65 roku życia wzrasta. W 2010 roku stanowili w Europie 18%, w 2030 roku będzie to już 24%, a w 2050 roku przewiduje się, że wyniesie 30%⁶.

Mówiąc więc o zarządzaniu zasobami ludzkimi, nie możemy trzymać się uporczywie doktryny neoliberalnej opartej na zasobach produkcyjnych i sztywnym podziale na aktywnych i nieaktywnych zawodowo (czytaj po 65 roku życia). Te 30% populacji powinno wyzwolić myślenie kreatywne – co z tym problemem zrobić, z czym proces łączyć. Błędem jest myślenie delegujące ten problem li tylko na służbę zdrowia i opiekę społeczną.

W podejściu SMART możemy ten obiektywny problem łączyć z odnową miejską, odpowiadającą metodom zarządzania i kształtowania przestrzeni miast przyjaznych osobom bez względu na wiek (dzieci, młodzi, starzy).

Odnowa miejska (nietożsama z rewitalizacją!) powinna dotyczyć poprawy funkcjonowania miasta, jego oblicza urbanistycznego i architektonicznego, likwidowania często bezsensownych barier i wykluczeń. Wręcz przeciwnie, istotą „smartowego” myślenia europejskiego jest włączanie tej rosnącej grupy społecznej do aktywnego życia miejskiego, a nawet produktywności. Agnieszka Labus⁷ analizuje jeden z ciekawszych projektów europejskich: *Geopolis 2030*, reasumując jego przesłanie jako rekomendację – myślę, że aktualną także dla zarządzania przestrzenią miast polskich:

- zachowanie wiejskiego klimatu w mieście,
- szczególne zwrócenie uwagi na liczbę i jakość przestrzeni publicznych,
- wprowadzenie bogatego programu funkcjonalnego projektowanych przestrzeni publicznych i oferowanych usług,
- stworzenie samowystarczalnych, mieszanych struktur urbanistycznych z możliwością dojścia do nich pieszo (centra mieszkalno-handlowo-usługowe),
- zaprojektowanie bogatej oferty usługowo-edukacyjno-rozrywkowej, oferującej wiele form aktywnego spędzania wolnego czasu – dzięki

6. Według danych Eurostat, Komisja Europejska 2011.

7. A. Labus, *Starzejące się społeczeństwo europejskie XXI wieku w koncepcjach odnowy miejskiej*. Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2014, s. 155.

- temu ograniczono budowanie nowych form usługowych poza obrębem istniejącej tkanki osiedli,
- zapewnienie dostępu osobom starszym do edukacji i opieki zdrowotnej w strukturze miejskiej zlokalizowanej w bliskim sąsiedztwie lub w miejscu zamieszkania osób starszych,
 - wykorzystanie potencjału osób starszych przez wprowadzanie nowych ofert usługowych i nowych źródeł aktywności (np. minibiznes prowadzony przez osoby starsze w sąsiedztwie miejsca zamieszkania)."

Warto zwrócić uwagę, że o ile w polityce urbanistycznej miast takie ujęcie jest wciąż rarytasem, o tyle rynek mieszkaniowy zareagował na te wyzwania o wiele szybciej. Okazało się bowiem, że ta grupa docelowa 30% mieszkańców dysponuje całkiem sporym kapitałem i gotowością lokowania oszczędności nie w wątpliwych formach pomnażania (dla kogo?) proponowanych przez związane z dużym zagrożeniem parabanki (*vide* przypadek Amber Gold). Starsi ludzie są gotowi zainwestować w mieszkania, ale szukają lokalizacji i rozwiązań absolutnie odmiennych od preferencji młodych małżeństw, generujących popyt na podmiejskie dzielnice mieszkaniowe. Efektem jest rozlewanie się miast. Tak więc ten wątek *smart* zarządzania odnową miejską może być kluczowy dla oblicza polskich miast.

Zarządzanie energią i zasobami materialnymi

Jedną z motywacji realizowania koncepcji *smart* jest (oprócz szukania rezerw ekonomicznych) lęk przed konsekwencją zmian klimatu, którą już powszechnie odczuwamy w Europie. Następuje dość szybki zwrot podejścia do problemu energetycznego z pozycji miasta jako konsumenta na pozycję: miasto – zbiorowy producent energii. Celem jest samowystarczalność rozproszonych źródeł energii dążących do zerowej emisji (głównie CO₂). Duże miasta wdrożyły wielkie projekty uprawniające do posługiwania się logo SMART CITY.

Przykładowo w Amsterdamie w 2009 roku została podjęta decyzja o realizacji projektów partnerskich, których głównym celem jest poprawa efektywności energetycznej i redukcja emisji gazów cieplarnianych. W latach 2009–2011 zainicjowano łącznie 16 projektów, w których wzięło udział 70 partnerów, a efektem było zmniejszenie emisji CO₂ o przeszło 12 tys. ton.

Zakładając powszechne wykorzystanie dotychczas zrealizowanych pomysłów, możliwe byłoby osiągnięcie redukcji wynoszącej ponad 170 tys. ton, co dałoby ponad 7% redukcji⁸.

Aktualnie obszarów aktywności jest już więcej:

- powszechne docieplanie budynków,
- upowszechnienie ogniw fotowoltaicznych na każdym budynku,
- indywidualne (budynkowe) siłownie wiatrowe,
- akumulatory ciepła wewnątrz budynku gromadzące energię w okresach nadwyżek ciepła (np. sale, gdzie przebywa dłużej większa ilość ludzi wytwarzających temperaturę ponad ok. 36°C),
- energetyczne przetwarzanie odpadów wstępnie selekcjonowanych (biogaz),
- transport indywidualny – upowszechnienie silników hybrydowych spowoduje, że auta będą także produkować energię; obecnie są konsumentami 30% energii⁹,
- oświetlenia LED sprawdzające się w inteligentnym oświetleniu ulicznym, lecz niekoniecznie zalecane w mieszkaniach ze względu na kontrowersyjne oddziaływanie na ośrodki mózgu odpowiedzialne za produkcję melatoniny (warunek snu),
- inteligentne systemy liczników elektrycznych, mieszkańiec może uczestniczyć w obrocie energią elektryczną (kupno – sprzedaż),
- inteligentne systemy przesyłu energii elektrycznej redukujące awaryjność i zagrożenie tzw. *black out*.

Szczególnym ogromnie marnotrawionym zasobem są odpady komunalne. Segregacja (w Polsce na etapie elementarnym i wciąż niepowszechnym) odpadów jest fazą wstępną. Ale co dalej? Wartość energetyczna części odpadów jest ogromna. Prostim, choć bardzo skomplikowanym rozwiązaniem są spalarnie produkujące też energię. Problemem są odpady plastikowe, które niestety są także spalane w indywidualnych piecach, co pogłębia wciąż fatalne wskaźniki zanieczyszczenia miast tzw. niską emisją.

8. <http://amsterdamcity.com/assets/media/Amsterdam%20Smart%20City%20continues.pdf>

9. Jest znacznym uproszczeniem nadzieja, że samochód elektryczny jest w 100% ekologiczny. Z pewnością ogranicza emisję w miejscu pracy silnika, lecz powiększa tę emisję w miejscu produkcji energii elektrycznej (w Polsce są to głównie elektrownie węglowe). Tak więc jest to rozwiązanie pozytywne dla Norwegii (bo czerpie energię z elektrowni wodnych), ale dla Polski niekoniecznie.

Powyższe zestawienie obszarów aktywności wskazuje na bardzo wysokie uwarunkowanie technologiczno-innowacyjne, a jest to proces niezwykle żywy i dynamiczny.

Miasta przeżywają rewolucję *smartową*.

Konkluzje

Odpowiadając na postawione w tytule pytanie opowiadam się za wyzwaniem, jakim jest koncepcja *smart city*.

Nie jest to produkt marketingowy, który zostanie wyparty przez nowy (i nie zawsze lepszy) pomysł dający się dobrze sprzedać. Mamy do czynienia z procesem o cechach trwałości i coraz silniejszym umocowaniem po stronie społeczeństwa (zwłaszcza młodej generacji), które już zaczyna być zmęczone koncepcjami neoliberalnymi i szalejącym konsumpcjonizmem oraz egoizmem i dyktatem rynków kapitałowych (kredyty). Pytaniem jest, czy dominującym stanie się czynnik technologiczny (miasto jako maszyna do życia), czy też czynnik ludzkiego współodczuwania w przestrzeni miast. Jak każdy proces ma swoją dynamikę i nieprzewidywalność, która jest pewnikiem.

Powinniśmy także mieć na uwadze, że tak jak *sustainable development* nie jest koncepcją idealną, tak i *smart* w skali globalnej, regionalnej czy miejskiej jest jedną z koncepcji. W dodatku obarczoną wieloma zagrożeniami. Wynikają one z ogromnej presji technologicznej. Sprzedający nowe technologie są bardzo zainteresowani panowaniem koncepcji *smart* – wiele poważnych konferencji, nawet naukowych, jest finansowanych przez firmy zainteresowane sprzedażą swoich technologii (np. inteligentne systemy oświetleniowe). Rodzi to obawy, czy giganci technologiczni są skupieni na jakości życia mieszkańców miast, regionów czy też jedynie na technologii, w której człowiek i jego interesy ulegają zatarciu. Odpowiedzią może być opisane powyżej współuczestnictwo w zarządzaniu.

Istnieje też zagrożenie atakami hakerów, którym obciążone są wszystkie coraz bardziej zaawansowane systemy informatyczne, bez których *smart city* nie ma racji bytu. Wreszcie – czy politycznie poprawna istota włączenia społecznego nie spowoduje następnej mutacji dysproporcji i wykluczeń całych zbiorowości. Powodzenie *smart city* nie jest powszechne i dostępne dla wszystkich – jest to wyższe piętro bezwzględnej konkurencyjności miast między sobą.

Na realizację *smart city* będzie stać najbogatszych.

Literatura:

- Bach-Głowińska J., *Inteligentna przestrzeń. Trzeci wymiar innowacyjności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Labus A., *Starzejące się społeczeństwo europejskie XXI wieku w koncepcjach odnowy miejskiej*. Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2014.
- Parteka T., *Planowanie strategiczne w równoważeniu struktur regionalnych*. Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk. T. CVIII, PWN, Warszawa 2000.
- Stawasz D., Sikora-Fernandez D., *Zarządzanie w polskich miastach zgodnie z koncepcją smart city*, Wyd. Placet. Warszawa 2014.
- <http://amsterdamcity.com/assets/media/Amsterdam%20Smart%20City%20continues.pdf>.

O POTRZEBIE KONSOLIDACJI WIEDZY O MIASTACH

Jako punkt wyjścia chciałbym postawić tezę, że na aktualnym etapie ewolucji samorządności terytorialnej w Polsce, istnieje szczególne zapotrzebowanie na adekwatną i odpowiednio opracowaną wiedzę na jej temat. Oczywiście, istnieją niemałe i znaczące zasoby wiedzy na temat samorządu terytorialnego, w tym na temat miast, problem stanowi jednak to, że jest ona rozproszona i zdefragmentaryzowana. Nie jest zatem użyteczna w takim stopniu w jakim byśmy tego oczekiwali. Zasadne jest zatem pytanie o przyczynę takiego stanu rzeczy. Trudno przy tym polemizować z faktem, iż gros doświadczeń pozyskiwanych przez poszczególne miasta na ogół też w tych miastach pozostaje, zaś wymiana doświadczeń w naszym środowisku ma przeważnie charakter dosyć przypadkowy, incydentalny i powierzchowny. Zatem, jeśli bywają na przykład opracowywane studia przypadków, to najczęściej są one publikowane w opracowaniach naukowych, pisanych przeważnie trudnym, często hermetycznym językiem. W efekcie, tylko niewielkie fragmenty zgromadzonej wiedzy można odnaleźć w ogólnodostępnej sieci internetowej, na portalach gdzie samorządowcy są przyzwyczajeni jej szukać.

Mamy świadomość, wynikającą chociażby z lektury katalogów publikacji naukowych osiągalnych w internecie (choć niestety anonsowane publikacje w pełnych wersjach nie są już na ogół dostępne), że krajowe środowisko naukowe i badawcze przygląda się wielu procesom jakie mają miejsce wśród samorządów terytorialnych, opracowując studia przypadków, analizy etc. Prace te mają różny charakter, ale wszystkie mają też tę zaletę, że operują perspektywą z zewnątrz, stanowią obserwację z dystansu, a nie autoreflexję zaangażowanych środowisk. Także dzięki temu zasoby wiedzy powiększają się. Problemem jest brak ciągłości, systematyczności, trwałości, innymi słowy brak instytucjonalizacji procesu.

Należy przypomnieć, że w minionych dwudziestu pięciu latach mieliśmy do czynienia z kilkoma już próbami organizacji procesu zarządzania wiedzą

na temat samorządności. Pierwszy pomysł pojawił się już w pierwszej kadencji samorządu lokalnego, a nawet zaistniał w sensie instytucjonalnym. Był to Krajowy Instytut Badań Samorządowych. Został on zorganizowany przez pierwszy Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego. Niestety, nie rozwinął działalności, głównie z powodu braku woli kontynuacji inicjatywy w sejmiku krajowym w drugiej kadencji. Kolejną próbą systemowego podejścia była działalność Agencji Rozwoju Komunalnego, która na początku swej pracy zdołała podjąć niektóre zadania, jednak nie zdążyła wesprzeć procesu instytucjonalizacji zarządzania wiedzą o samorządach terytorialnych. W Polsce, gdy dochodzi do zmiany ekip rządowych, pociąga to za sobą często rezygnację z wielu pomysłów poprzedników, są one bowiem postrzegane jako inicjatywy polityczne, co czasami bywa uzasadnione tylko tym, że stanowią inicjatywę konkretnego rządu. Jest to pochodna kultury politycznej dominującej w naszym kraju.

W chwili obecnej kolejną szansę na podjęcie próby organizacji i koordynacji procesu stwarza powołanie w Łodzi pod koniec 2015 roku Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego. Instytut działa jako państwowa jednostka, ma realizować wiele działań. Jednymi z kluczowych będą zadania związane z ekspertyzami, opiniami dotyczącymi tego, co dzieje się aktualnie w samorządzie, aby administracja publiczna mogła podejmować działania na podstawie opracowanych naukowo analiz i ekspertyz. Z punktu widzenia Związku Miast Polskich jest to obiecująca inicjatywa, zważywszy, iż instytut ten nie ma być kolejną placówką naukowo-badawczą, nie ma prowadzić własnych badań, ma za to identyfikować zaangażowane środowiska badawcze, współpracować z nimi, w tym także zlecać im do opracowania tematy ważne aktualnie dla polskich miast. Związek Miast Polskich został funkcjonalnie powiązany z Instytutem poprzez zaproszenie do udziału w pracach jego rady.

Odrębnym wyzwaniem jest kwestia możliwości wykorzystania struktur i środowisk współpracujących ze Związkiem Miast Polskich. Związek jako taki jest zbyt słaby merytorycznie, żeby mógł samodzielnie animować proces, można i należy jednak robić to współdziałając z innymi związkami, z najbardziej aktywnymi miastami, które mają już określony potencjał i zasoby wiedzy, współpracując ze środowiskami typu Towarzystwo Urbanistów Polskich, Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji itp. Oczywiście we współpracy nie może zabraknąć najsilniejszych ośrodków akademickich, zainteresowanych tematyką samorządności terytorialnej. Związek Miast Polskich, wychodząc

z założenia, że tylko model sieciowy może być efektywny i dać szansę na skuteczne działania, podjął próbę zbudowania takiej sieci. Mamy oczywiście świadomość, że stworzenie efektywnych powiązań wymaga czasu i konsekwencji, w tym aby przezwyciężyć istniejące nadal gdzieś wzajemne animozje między konkurującymi ze sobą ośrodkami naukowymi, szczególnie w sytuacjach gdy konkurencja taka powoduje utrudnianie współpracy. Nasza inicjatywa stwarza realną szansę na wywołanie trwałej współpracy, zwłaszcza że są to działania ewidentnie apolityczne, gdyż w naszych organizacjach nie ma dominacji żadnego środowiska politycznego, a wszystkie są reprezentowane, w związku z tym, żadne ze środowisk nie czuje się wykluczone, jednocześnie wszystkie czują się do współpracy zaproszone.

Ideą sieci o której myślimy jest stworzenie swego rodzaju miejsca spotkań pomiędzy podmiotami, osobami które wiedzę tworzą oraz środowiskami, które jej potrzebują w celach praktycznych. Warunkiem jest podaż wiedzy wysokiej jakości, sprawdzonej i nadającej się do praktycznego wykorzystania. Chcemy zachęcać środowiska naukowe, eksperckie do bezkosztowej współpracy, tak aby identyfikowały ją jako miejsce promocji także ich pracy – publikacja artykułu oznaczać będzie, że automatycznie trafia on do wszystkich polskich miast. Chcemy zatem wywołać efekt promocji i dyfuzji wiedzy, ufając, że dzięki temu uzyskamy do niej łatwiejszy dostęp.

Jednym z konkretnych pomysłów i instrumentów operacjonalizacji procesu jest platforma internetowa „MIASTO” (<http://miasto-portal.pl>). Platforma ta, prowadzona przez trzech partnerów: Związek Miast Polskich, Towarzystwo Urbanistów Polskich oraz Śląski Związek Gmin i Powiatów, została zainaugurowana podczas VIII Konferencji Krakowskiej, w czerwcu 2015 roku. Aktualnie udostępnia informacje w pięciu katalogach: polityka miejska, rewitalizacja miast, gospodarka miejska, przestrzeń miejska, społeczność miejska.

Tłem i kontekstem dla działań podejmowanych przez stronę samorządową są przedsięwzięcia realizowane przez administracje rządową. Szczególnie zasługują na uwagę innowacyjne działania Ministerstwa Rozwoju (zapoczątkowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego), obejmujące takie inicjatywy jak Krajowe Obserwatorium Terytorialne, Regionalne Obserwatoria Terytorialne i ich sieć, także Krajowe Forum Terytorialne. Wszystkie te inicjatywy mają na celu pozyskiwanie i zarządzanie wiedzą przydatną dla podejmowania decyzji przez sektor publiczny. Współpracę

w ramach powyższych inicjatyw należy ocenić ze strony środowisk samorządowych bardzo pozytywnie.

Ostatnim elementem struktury, która powinna być zaangażowana w tworzenie i zarządzanie wiedzą, są samorządy wojewódzkie. Poszczególne regiony dysponują ciekawym dorobkiem w zakresie kreowania polityk rozwojowych na szczeblu regionalnych i subregionalnym, byłoby więc bardzo zasadne, aby te doświadczenia i wiedzę promować i sieciować. Podejście województw jest przy tym z definicji inne niż podejście władz lokalnych i do tej pory nie potrafiliśmy, z obu stron, znaleźć wspólnego języka, podczas gdy powinno dojść jak najszybciej do synergii działań, co dzieje się w poszczególnych województwach, natomiast nie udaje się na płaszczyźnie ponadregionalnej i krajowej.

W mojej opinii brakuje więc po stronie województw inicjatywy jednoczącej wysiłek kreacyjny, w sensie koncepcyjnym i strategicznym. Wydaje się, że Związek Województw RP powinien wziąć na siebie funkcję zbierania wiedzy, która w regionach niewątpliwie jest dostępna, aczkolwiek rozproszona.

MIASTO W PRZESTRZENI ŻYCIA POLAKÓW

Wiosną 2015 opublikowany został obszerny raport *Przestrzeń życia Polaków*, powstały z inspiracji Prezydenta Bronisława Komorowskiego. Ujmował on szeroko zagadnienia przekształceń w zagospodarowaniu przestrzeni naszego kraju i wskazywał kierunki potrzebnych działań legislacyjnych, instytucjonalnych i edukacyjnych. Oczywiście, że zagadnienia rozwoju miast znalazły się w nim w centrum uwagi. W niniejszym tekście chciałbym nawiązać do ustaleń tego raportu i omówić kolejno trzy kwestie. Po pierwsze – jakie są trendy rozwojowe polskich miast, po drugie – na czym polega specyfika obecnej fazy debaty o mieście i wreszcie po trzecie – kto w Polsce prowadzi politykę miejską, czego ona dotyczy lub dotyczyć powinna i co w tej kwestii udało się osiągnąć.

* * *

Zanim jednak przejdę do prób odpowiedzi na powyższe pytania, chciałbym zacząć od przypowieści – trochę osadzonej w polskich realiach. Wyobraźmy sobie, że dwaj bracia bliźniacy wybudowali w tym samym dużym mieście dwa takie same domy. Ale wzniesli je w różnych jego częściach. Pierwszy postawił go w dzielnicy, która miała porządną plan zagospodarowania przestrzennego oraz harmonijne i regularne działki ukształtowane w wyniku sensownie przeprowadzonej parcelacji. To dzięki niej główna ulica była szeroką aleją zakończoną reprezentacyjnym placem, było miejsce na przedszkole i miejski park. Drugi z braci wybrał dzielnicę, gdzie budowano niby według zasady sąsiedztwa, ale była ona interpretowana nadzwyczaj szeroko. Były tam jakieś prowizoryczne składy, ale teraz pojawiły się nowe, ktoś zaczął przyjmować na swoją działkę gruz, ktoś drugi zorganizował bazę dla tirów i hurtownię. Drogi wprawdzie wyasfaltowano, ale były to kręte dojazdy

do nieregularnych działek. W pierwszej dzielnicy przybywało ładnych wili, podobnych do domu pierwszego z braci, miasto wprowadziło transport publiczny i powstały dobre sklepy. Wokół domu drugiego brata budowano, jak kto chciał, przybyły handlowe prowizorki i tandeta. Po dziesięciu latach bracia postanowili sprzedać swoje domy. Pierwszy uzyskał dwa razy więcej, niż wydał, drugi ledwo odzyskał połowę zainwestowanych pieniędzy. Stosunek ich majątków wynosił po tej przygodzie jak 1:4.

* * *

Ta historia wyda się zapewne kompromitująco banalna i niemiłosiernie dydaktyczna, ale zwraca uwagę na pewną kwestię, która wcale nie jest banalna i na ogół umyka uwadze opinii publicznej. Rzecz w tym, że ziemia nie jest zwykłym towarem, to znaczy – nie ma wartości sama z siebie. Wartość ziemi zależy wyłącznie od kontekstu, jest wynikiem działań stron trzecich. Jeżeli dobrze funkcjonują rynki nieruchomości, jeśli istnieją ciągłe i wiarygodne taksacje nieruchomości, istnieje płynny ich rynek, to ta wartość ziemi przekształca się w kapitał. Dobrze przemyślane i zdyscyplinowane inwestowanie podnosi wartość nieruchomości. Mówiąc inaczej – poprzez dobrą gospodarkę miejską budujemy kapitał. Praca nad miastem tworzy kapitał. Warto sobie uzmysłowić, że największą część majątku każdego narodu stanowią nieruchomości, przede wszystkim nieruchomości miejskie. To chyba jest bliskie osobistemu doświadczeniu każdego z nas. Jeśli tylko nie jesteśmy przemysłowcami czy rentierami, to najważniejszą część naszego majątku stanowi mieszkanie czy dom. W tym sensie wartość mieszkań przesądza o bogactwie narodów.

Ta teza, zilustrowana historią dwóch braci, ma daleko idące konsekwencje. Okazuje się bowiem, że polityka miejska, w tym jej przestrzenny wymiar, nie jest jakimś estetyzowaniem czy pięknoduchostwem. Wręcz przeciwnie – jest ważnym elementem polityki gospodarczej, narzędziem budowania bogactwa narodu, w którym miasta stanowią jego najważniejszy element. Dlatego nie zaskakuje, że w większości krajów funkcjonują ministerstwa do spraw miast i mieszkalnictwa. Zaskakuje raczej, że u nas takiego resortu nie ma.

Biorąc powyższe pod uwagę, wydaje się uzasadnione, by przyglądać się fenomenom współczesnych przemian naszych miast właśnie pod kątem: czy sprzyjają pomnażaniu narodowego bogactwa, czy też są przeciw skuteczne – oznaczają trwonienie społecznej energii i zasobów. Dokonajmy zatem przeglądu trendów przemian.

* * *

Po pierwsze polskie miasta „kurczą się”. Następuje ciągle zmniejszanie się liczby ich mieszkańców oraz pogarsza się ich profil demograficzny. To zjawisko jest szeroko opisywane w literaturze jako tzw. *shrinking cities*. Procesy te objęły przytłaczającą większość polskich miast, a w części z nich przyjęły dramatyczny charakter. Powszechnie wskazuje się na spektakularny przykład Łodzi, ale nieraz jeszcze trudniejsze przypadki to miasta z przedziału 40–100 tys. mieszkańców, zwłaszcza jeśli ich los zależał od jednego czy dwóch zakładów przemysłowych. Polska zaczyna się kurczyć jako społeczeństwo, ale miasta kurczą się szybciej. Ze statystycznego punktu widzenia można powiedzieć, że Polska się ruralizuje – rośnie procentowy udział ludności obszarów pozamiejskich. W tych słabnących miastach następuje wypadanie nieruchomości z użytkowania, opuszczanie domów, szybki wzrost wydatków socjalnych itd. Oznacza to, że problemem tych miast nie jest już ekspansja (np. terytorialna), ale dostosowanie, „recykling miejski”, rewitalizacja i różne działania społeczne, będące odpowiedzią na dalsze „kurczenie się” miasta. Nikt nie ma w tym zakresie większych doświadczeń niż władarze miast wschodnich Niemiec, gdzie po prostu burzy się pewne dzielnice, by chociaż częściowo złagodzić psychologiczny efekt opuszczonych domów.

Nie ulega wątpliwości, że proces „kurczenie się miast” jest z punktu widzenia budowania wzrostu wartości nieruchomości trendem wybitnie niekorzystnym, a w sytuacji wielkiego rozproszenia zabudowy jeszcze trudniej nad nim zapanować.

Drugie zjawisko charakterystyczne dla polskich miast pierwszych dekad XXI wieku to rozwój żywiłowej suburbanizacji. Przeżywają ją oczywiście miasta metropolitalne, ale i inne większe miasta – adekwatnie do swej skali. W jakimś stopniu jest to zjawisko nieuchronne, ale na pewno niekorzystne. Zasadne staje się zatem pytanie, czy działają instrumenty, które mu przeciwdziałają, czy też wręcz przeciwnie, silne są mechanizmy, które ją wzmacniają. Suburbanizacja sprawia, że miasta tracą bardzo wartościową grupę społeczną – w tym najlepszych podatników. Następuje gigantyczny przyrost pracy transportowej; miasta zalewane są samochodami ze strefy podmiejskiej, gdzie każde gospodarstwo domowe musi dysponować dwoma samochodami i codziennie odbywa wiele długich podróży. Stanowi to istotny czynnik degradacji środowiska. Rozproszenie zabudowy to także powiększanie wydatku energetycznego.

To karykaturalne, że miasta usiłują być *smart* i demonstrują oszczędności, np. na kosztach oświetlenia ulicznego albo wyszukanych systemach utylizacji odpadów, a jednocześnie tysiące ludzi spalają miliony litrów paliwa na dojazdy na dystansie kilkunastu czy nawet kilkudziesięciu kilometrów i ponadto z pasją używają kominków w swoich wymarzonych domkach.

Na obszarach suburbanizacji następuje wyraźne obniżenie różnych standardów przestrzeni zamieszkania. Trudno tam mówić o normatywnych odległościach do żłobków czy przedszkoli, nie ma parków, placów czy instytucji kultury. Najczęstszym modelem przestrzennym jest tzw. „urbanizacja łańcowa” – na jednej wąskiej działce powstaje rząd kilku czy kilkunastu domów wzdłuż jednej dróżki ze służebnością przejazdu, a inwestorowi i lokalnemu samorządowi jest wszystko jedno, co dzieje się wokół. Logika rozwoju miasta centralnego i suburbiów najczęściej nie mają ze sobą nic wspólnego. Pielęgnowany przez lata we wszystkich kolejnych planach zagospodarowania przestrzennego korytarz przewietrzenia miasta na terenie sąsiedniej gminy urywa się, bo tam już rządzą inne priorytety.

Z punktu widzenia celu, jakim jawi się zwiększanie majątku narodowego poprzez rozwój miast, zjawisko suburbanizacji jest w znacznym stopniu marnowaniem kapitału.

Trzecim charakterystycznym zjawiskiem ostatnich dwóch dekad – a zwłaszcza tej ostatniej – jest metropolizacja, czyli wyraźne przyspieszenie rozwoju pewnej grupy miast największych. Nie tylko zyskują one wyższą dynamikę, ale zaczynają doświadczać szczególnych zmian jakościowych. Patrząc na powierzchnię zjawisk, można powiedzieć, że metropolie to bardziej atrakcyjny tryb życia, czyli – jak ktoś błyskotliwie zauważył – nieustanny karnawał. Ale głębsza analiza wskazuje, że metropolie to miejsca chłonięcia i wytwarzania innowacji. Społeczeństwa, które chcą brać udział w światowym ruchu idei, w transferze i generowaniu innowacji, muszą mieć własne metropolie, rozumiane wręcz jako rodzaj infrastruktury dla rozwoju. Rodzi to polityczny problem – wykorzystywany przez populistów różnej maści – domnie-manego, a czasem i faktycznego uprzywilejowywania ich mieszkańców, którzy z natury rzeczy są społeczną mniejszością (nie licząc ekstremalnych przypadków Hong-Kongu czy Singapuru). Przez jakiś czas wydawało się, że metropolie mają silne oddziaływanie na swoje otoczenie i że ich rozwój „promieniuje”. Ta hipoteza stała się podstawą modelu rozwoju kraju, określanego jako „polaryzacyjno-dyfuzyjny”, gdzie to właśnie metropoliom przypisano

rolę sprawczą. Okazało się jednak, że ta dyfuzja obejmuje stosunkowo wąskie strefy, a kontrasty rosną i sytuacja staje się dość ambiwalentna. Tym bardziej że nawet nie wszystkie duże miasta faktycznie weszły na ścieżkę rozwoju metropolitalnego.

Wreszcie czwarte zjawisko, które charakteryzuje aktualną sytuację naszych miast, to coraz mocniej odczuwana potrzeba rewitalizacji. Rewitalizacja w dyskusjach o mieście zaczyna być wręcz traktowana jako paradygmat rozwoju. Wszyscy o niej mówią, ale niewiele się robi. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na istotną różnicę pomiędzy miastami polskimi i szerzej – miastami Europy wschodniej a miastami krajów Zachodu. Substancja budowlana polskich miast poniosła podczas wojny koszarne straty. Ale niewiele mniejsze dewastacje przyniosło półwiecze komunistycznej gospodarki mieszkaniowej, w której znikło pojęcie renty mieszkaniowej, dominował przymusowy kwaterunek etc. Potrzeby technicznej rewitalizacji substancji, i to zwłaszcza zabudowy w centrach miast, są z tych powodów ogromne. Jednocześnie komunistyczna gospodarka miejska nie знаła pojęcia renty gruntowej. Ziemia w zasadzie nie miała wartości, ponieważ wywłaszczenia były nieograniczone i tanie. Stąd wielki nadmiar terenów przemysłowych, składowo-magazynowych, wojskowych czy kolejowych, zajmujących cenne lokalizacyjnie obszary. Nagle w wielkiej ilości stały się one na pierwotne cele zbędne. W tych przypadkach rewitalizacja bywa utożsamiana z nowym zagospodarowywaniem tych terenów przez wielkich inwestorów komercyjnych – z reguły na centra handlowo-usługowe. Trzeba przyznać, że szereg realizacji tego typu wyróżniło się wysokimi wartościami urbanistycznymi i architektonicznymi, by wymienić dla przykładu „Stary Browar” w Poznaniu czy „Manufakturę” w Łodzi.

W miastach Europy Zachodniej główne problemy są inne. To przede wszystkim segregacja przestrzenna ludności, zwłaszcza dotycząca imigrantów i związanych z tym różnic kulturowych (problem gett, „złych dzielnic”, etc.). Stąd tak wysoki priorytet działań socjalnych w projektach rewitalizacyjnych. My próbujemy do naszych dokumentów programowych wtłoczyć tę całą retorykę socjalną przy świadomości, że nasz pierwszy problem to domy, w których trzeba wymienić wszystkie instalacje, zrobić porządne łazienki, schody, windy i nieciekące dachy. Niestety, dotychczasowy brak podstaw prawnych dla działań rewitalizacyjnych w stosunku do nieruchomości prywatnych sprawił, że niemal wszystkie środki przeznaczone w perspektywie finansowej 2007–2013 na ten cel zostały spożytkowane jedynie na estetyzację

przestrzeni publicznych. Rewitalizacja jest na razie bardziej retoryką niż praktyką, bardziej projektem niż realnym procesem zwiększającym majątek miast. Ale na pewno porządkowanie ulic, chodników, placów, zieleńców stanowi często inspirację i wyzwanie dla prywatnych właścicieli sąsiadujących posesji i potrafi wywołać pewne inwestycje sektora prywatnego. Ciekawym przykładem jest warszawski przypadek placu Małachowskiego, gdzie zawiązała się tzw. „koalicja instytucji”, która doprowadziła do przeprowadzenia konkursu na nową aranżację placu i właściwie wyręczyła w przygotowaniu inwestycji lokalny samorząd.

Szczególnym aspektem rewitalizacji jest reurbanizacja, czyli powrót do mieszkania w śródmieściach, w centrach miast. Wiąże się to z poważną zmianą społeczną, określaną mianem gentryfikacji, czyli wchodzeniem w te obszary nowych, wyżej sytuowanych społecznie grup mieszkańców. To są ci „nowi mieszcianie”, często stanowiący trzon „klasy kreatywnej”, tak niezbędnej każdej metropolii. Towarzyszy temu zmiana kulturowa – model rodziny singla, *clubbing* jako styl życia, rower jako główny środek transportu, jedzenie „na mieście”, etc. Zmiana społeczna i zmiana w zagospodarowaniu przestrzennym wzmacniają się wzajemnie.

* * *

Jak wobec tych zjawisk wygląda debata o mieście? Zwracają uwagę trzy jej cechy. Po pierwsze, niezwykle się zintensyfikowała. Stała się modna. Przybyło specjalistycznych wydawnictw (Karakter, Instytut Architektury, Fundacja Bęc Zmiana itd.), książek, portali internetowych. O mieście mówi się dużo i tak intensywnie, jak nigdy wcześniej w ciągu ostatnich dwudziestu lat.

Po drugie, jest to dyskusja bez urbanistów, a może nawet bez architektów. Najchętniej zabierają w niej głos socjologowie, aktywiści miejscy, ludzie kultury, członkowie ruchów obywatelskich, ekolodzy, deweloperzy i „protestanci” różnej maści. Scena zaroła się od wojowników jakiejś jednej sprawy, jakiejś jednej pozycji w budżecie obywatelskim, aktorów lokalnych protestów. Co oczywiste, gigantycznie wzrosło znaczenie debaty w internecie – ba! Czasami odbywa się ona wyłącznie tam. Ta nieobecność urbanistów jest charakterystyczna. Myślę, że nie wynika ona z faktu, że reformy Gowina formalnie zlikwidowały ten zawód, ale z wyczerpania się czy też nieefektywności klasycznych instrumentów zawodowej urbanistyki. Wąski rejestr celów publicznych,

nie do przebrnięcia procedury scaleń i parcelacji, bardzo skomplikowany tryb sporządzania i uzgadniania planów zagospodarowania przestrzennego i ich nieczytelny język, wreszcie słaby związek planów z działalnością inwestycyjną samorządów sprawiają, że ugruntowuje się przekonanie, że z autorami planów, z tymi „biurokratami przestrzeni” nie bardzo jest o czym rozmawiać. Nie są to osoby zaufania publicznego, swoiści arbitrzy, ale po prostu ludzie wynajęci przez burmistrza do przeforsowania zabudowy kolejnego fragmenty miasta w interesie jakichś deweloperów. Czasem zresztą tak naprawdę jest.

Ale oprócz tego, kto bierze udział w debacie, jeszcze ważniejszym jest pytanie, czego ona dotyczy. Otóż jeśli idzie o jej wątki, to są one w dużej mierze narzucone europejską dyskusją o mieście. Wprawdzie Unia nie prowadzi polityki miejskiej w takim sensie jak politykę rolną czy politykę spójności, ale inicjuje i podtrzymuje nieustanną debatę w kwestiach miejskich. Nieformalne spotkania europejskich ministrów od spraw miejskich owocują kolejnymi dokumentami: „Karta Lipska”, „Oświadczenie z Toledo”, „Oświadczenie z Marsylii”, „Oświadczenie z Rygi” – czasem już trudno za tymi tekstami nadążyć, zresztą mają one różny ciężar gatunkowy. Dyskusja ta jest jednak uważnie obserwowana, bo ma w ostateczności przełożenie na kierunki wydatków z Funduszy. A to ważne – na co i na jakich warunkach będzie można przeznaczyć te środki w realnej polityce rozwoju miast. Stąd znaczenie, jakie przywiązuje się do kluczowych pojęć tej debaty. Na pewno należy do nich energochłonność, emisja CO₂ w kontekście zmian klimatycznych, na pewno także pojęcie *smart* odnoszone zarówno do technologii miejskich, jak i wprost do samych miast, które mogą czy wręcz powinny być *smart*. Entuzjazm dla tej idei zaczyna słabnąć odkąd zaczęto zwracać uwagę, że to może po prostu genialna koncepcja marketingowa informatycznych koncernów, sprzedawania miastom wciąż nowych technologii i produktów. Kolejna sprawa to „dzielnice upadłe” i wykluczenia społeczne na tle cywilizacyjnych i ekonomicznych problemów, o których już wcześniej była mowa. Także zrównoważony transport miejski, mix transportowy, a właściwie w bardziej ogólnym ujęciu – mobilność miejska w epoce postmotoryzacyjnej.

Wskaźniki motoryzacji w zamożnych społeczeństwach już nie rosną, ba! w metropoliach nawet spadają. Więcej ulic nie da się wybudować, zresztą ich budowa niewiele daje – zatem potrzebna jest jakaś alternatywa. Niezmiennie w centrum uwagi pozostaje ekologia miejska – lokalna gospodarka wodna, utrzymanie bioróżnorodności, ograniczenie hałasu, a nawet produkcja

żywności w miastach. Wreszcie, nie znika z debaty problem przestrzeni publicznych wysokiej jakości, rozumianych jako element budowania tożsamości wspólnot, powrotów do miasta etc.

Nietrudno zauważyć, że gdzieś znikła tradycyjna problematyka dotycząca rozwoju miast, którą można by nazwać urbanistyczną, w której mówi się o architekturze miasta, o jego kształcie.

Nie prowadzi się dyskusji o osiach rozwojowych, modelach przestrzennych, schematach rozmieszczenia usług, jednostkach osadniczych, strukturach urbanistycznych, standardach urbanistycznych, kształtowaniu sylwet i dominant przestrzennych, formowaniu architektury. To oznacza, że w ogóle nie rozmawiamy o mieście w kategoriach dzieła urbanistyki czy jako realizacji pewnej idei, pewnego większego zamierzenia, jakiejś miejskiej kompozycji. Wolimy mówić o mieście jako agregacie, który chłonie energię, produkuje innowacje, kogoś włącza, a kogoś wyłącza, zajmuje jakieś miejsce w ekosystemie. Te zagadnienia interesują nas najbardziej dlatego, że stanowią obszar finansowanych projektów. W przeciwieństwie do nich z pieniędzy strukturalnych nie da się finansować wielkich, publicznych projektów deweloperskich, nowych kompleksów mieszkaniowych, arterii czy bulwarów, które były dawniej treścią i sensem tradycyjnie rozumianej urbanistyki i których podmiotem powinien być samorząd. To na nim spoczywa zadanie kreatora przestrzeni, ale ponieważ na ten cel akurat nie ma pieniędzy, a są środki na energochłonność, ekologię czy ekonomię społeczną, to przesunięcie jego zainteresowań jest zrozumiałe.

* * *

Te wszystkie problemy trzeba ogarnąć w zintegrowanej polityce miejskiej. Pytanie brzmi: kto ma ją prowadzić i przy pomocy jakich instrumentów? Warto w tym miejscu przypomnieć, że reformę samorządową w Polsce na progu transformacji systemowej wymusiła i przeprowadziła grupa ekspertów skupiona wokół prof. Jerzego Regulskiego, którego zawodową specjalnością był rozwój miast, a znaczącą część tej grupy stanowili urbaniści i ekonomiści od gospodarki miejskiej. To właśnie badacze rozwoju miast wskazali, że podstawowym deficytem naszych jednostek osiedleńczych jest brak podmiotu koordynującego rozwój urbanistyczny, podmiotu dysponującego zarówno wiarygodnym społecznym mandatem, jak i własnymi zasobami materialnymi i finansowymi, niezależnością w podejmowaniu decyzji i braniu za nie

politycznej odpowiedzialności. Samorząd lokalny miał być odpowiedzią na ten deficyt. Patrząc z perspektywy minionych lat, możemy mówić o pewnym paradoksie. Reforma samorządowa jest powszechnie oceniana jako wielki sukces zmiany ustrojowej. Samorządy rozwiązały mnóstwo problemów, stały się najważniejszym inwestorem w sferze publicznej i zlikwidowały większość infrastrukturalnych barier rozwojowych polskich miast. Ale właśnie w dziedzinie kształtowania ładu, harmonijnego rozwoju przestrzennego poniosły wyraźną, na co dzień aż nazbyt widoczna porażkę. Nie ponoszą jednak całkowitej winy za ten stan rzeczy. Kolejne rządy też nie mają czystego sumienia. Z horyzontu polityki centralnej najpierw znikły problemy mieszkalnictwa. Z powodu ideologicznych przesłanek mieszkanie potraktowano jako towar i obszar mieszkalnictwa oddano całkowicie siłom rynkowym. Potem polityka miejska przestała być misją centralnego organu (z końcem 2003 roku zlikwidowano Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast), a realizowane tam zadania zaczęto przerzucać pomiędzy innymi resortami. W efekcie na długo zamarła praca legislacyjna dla dobra polskiej przestrzeni. Dopiero ostatnie lata przyniosły pozytywne zmiany. Chronologicznie pierwsza była prezydencka inicjatywa ustawodawcza o wzmocnieniu niektórych narzędzi ochrony krajobrazu. Opinia publiczna odnotowała tylko jeden jej aspekt, odnoszący się do wyposażenia gmin w narzędzia do walki z reklamami. A ważnych wątków jest tam więcej. Zapewne jednak daleko głębsze konsekwencje będzie miała ustawa o rewitalizacji (także uchwalona w 2015 roku), przynosząca wiele zupełnie przełomowych rozwiązań. Należą do nich takie instytucje jak „specjalne strefy rewitalizacji”, gdzie możliwe będzie stosowanie różnych procedur, o których wprowadzenie od lat upominały się środowiska urbanistów. Rozszerzeniu uległ katalog inwestycji celu publicznego (czyli dopuszczających wyłączenia); obejmuje on teraz szereg ważnych miejskich funkcji. Zaostrzono także warunki przystępowania do sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego, które miałyby zwiększyć pulę terenów inwestycyjnych. Powstrzymanie ich nadmiernej podaży należy do celów sformułowanych między innymi w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. A co najważniejsze – stworzono prawne podstawy wydawania środków publicznych na remonty i modernizacje budynków prywatnych na obszarach zorganizowanej, kompleksowej akcji rewitalizacyjnej. Ma to kapitalne znaczenie w sytuacji, gdy w nowej perspektywie finansowej na zadania rewitalizacyjne przeznaczono ogromną pulę środków europejskich.

Podjęto także działania w zakresie nowych inicjatyw dotyczących mieszkalnictwa. Państwowy bank wsparcia gospodarki (Bank Gospodarstwa Krajowego) rozpoczął akcję budowy mieszkań na wynajem. Przyjęto program i odpowiednią ustawę odnawiającą działalność Towarzystw Budownictwa Społecznego oraz wspierania z budżetu państwa gminnych inicjatyw niekomercyjnego budownictwa mieszkań na wynajem.

Można zatem powiedzieć, że na nadchodzące lata gminy zostały wyposażone w cały szereg nowych instrumentów zarządzania, które powinny pozwolić na uporządkowanie reklamy zewnętrznej i małej architektury, rozruszać społeczne budownictwo mieszkaniowe i podjąć na dużą skalę działania rewitalizacyjne. We wszystkich trzech obszarach gminy i regiony zostały wyposażone w środki finansowe. Stanowią je obligatoryjne opłaty reklamowe i drakońskie kary finansowe za reklamy nielegalne, środki BGK i budżetu państwa na budownictwo społeczne oraz potężne środki europejskie na rewitalizację, a także na projekty w zakresie zrównoważonego transportu publicznego, ochrony środowiska, zmniejszenia energochłonności, odnawialnych źródeł energii oraz szeroko rozumianej ekologii. Można bez żadnej przesady stwierdzić, że jeszcze nigdy polskie miasta nie stały wobec takiej oferty finansowej i skokowego przyrostu prawnych instrumentów zarządzania rozwojem.

* * *

Nie zmienia to wagi pytania o politykę wewnętrznego rozwoju miast, którego istotą pozostaje zagadnienie jego kształtu przestrzennego. Kluczowe w tej sprawie: ustawa planistyczna i prawo budowlane pozostały bez zmian, mimo różnych, nawet rewolucyjnych rozwiązań przedstawianych w przedłużających się pracach nad Kodeksem Budowlanym czy sugerowanych w raporcie *Przestrzeń życia Polaków*.

Aby zrozumieć powagę sytuacji, trzeba mieć na uwadze dwa zjawiska. Po pierwsze, mimo negatywnych prognoz demograficznych i problemów kurczących się miast Polska jest i chce być krajem awansu cywilizacyjnego, a więc i poprawy warunków zamieszkania. W tej dziedzinie w międzynarodowych porównaniach wypadamy bardzo źle. Dziś wskaźnik powierzchni użytkowej na mieszkańca to poziom ok. 26 m². W Hiszpanii jest to 36 m², w Niemczech 42 m², a w przodującej Danii – 53 m². Ta statystyka wskazuje, że dystans w poziomie PKB pomiędzy Polską a Hiszpanią jest mniejszy

niż w warunkach zamieszkania. Jeśli chcielibyśmy w ciągu 20 lat osiągnąć poziom Hiszpanii, to trzeba by wybudować prawie połowę tego, co już w Polsce stoi! Z punktu widzenia finansowego czy organizacyjnego rzecz wydaje się nierealna, ale zwracam na ten aspekt ilościowy uwagę, aby podkreślić, że w Polsce wciąż jeszcze musi pojawiać się wiele nowej substancji budowlanej, za pomocą której można ukształtować lepszą przestrzeń. Będziemy mieli czym zmieniać kształty naszych miast.

Drugim zjawiskiem jest, niestety, gigantyczna nadrezerwacja terenów pod zabudowę dokonana w obowiązujących planach zagospodarowania przestrzennego. Przywoływane w poważnych analizach dane przyprowadzają o zawrót głowy. Gdyby wszystkie wyznaczone tereny weszły do gry inwestycyjnej (a właściwie nic nie stoi na przeszkodzie), to grozi nam ogromne rozproszenie zabudowy i niszczące budżety samorządów koszty budowy i utrzymania infrastruktury. Mówiąc innymi słowy – przyrost nowej zabudowy nie poprawi, ale pogorszy stan zagospodarowania przestrzennego miast. Prawdopodobnie jest to najważniejszy problem polityki miejskiej, który na razie staramy się delikatnie omijać. Na dziś bowiem priorytetem stało się możliwie najlepsze wykorzystanie środków europejskich na różne miejskie projekty, uruchomienie na dużą skalę procesów autentycznej, wielowymiarowej rewitalizacji oraz wdrożenie projektów lepiej wiążących wielkie miasta (metropolie) z ich bezpośrednim otoczeniem, czyli tzw. ZIT-y (zintegrowane inwestycje terytorialne).

* * *

Dostrzeżenie wagi polityki miejskiej jest faktem bardzo znaczącym, a to, że rząd przygotował w tej dziedzinie pierwsze ekspertyzy i projekty, budzi nadzieję. Nie ma jednak co ukrywać, że jesteśmy na razie na starcie wdrażania różnych programów i kilka kluczowych obszarów wymaga dyskusji nad kierunkami rozwiązań i na pewno wymaga nowych inicjatyw ustawodawczych. Uważna obserwacja tego, co dzieje się w polskich miastach, sensowny system monitoringu zmian i zapewnienie międzynarodowej wymiany dobrych praktyk jest potrzebą chwili. Podobnie jak pogłębienie wiedzy i rozbudzenie wrażliwości, wyobraźni i kreatywności polskich samorządowców. Bez ich udziału najlepsze programy i koncepcje pozostaną tylko literaturą.

Wykaz Autorów
i Uczestników
VIII Konferencji
Krakowskiej

Jan Krzysztof Bielecki

b. Prezes Rady Ministrów

Mirosław Bieniecki

Dyrektor Instytutu Studiów Migracyjnych

Elżbieta Bieńkowska

Komisja Europejska

Europejski Komisarz ds. Rynku Wewnętrznego i Usług

dr hab. Ryszard Bugaj, prof. INE PAN

Instytut Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk

dr Włodzimierz Cimoszewicz

b. Prezes Rady Ministrów

Bogusław Chrabota

Redaktor naczelny „Rzeczpospolitej”

Roman Ciepela

Prezydent Miasta Tarnowa

Agnieszka Dawydzik

Ministerstwo Rozwoju

Dyrektor Departamentu Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju

dr hab. Maciej Duszczyk

Ośrodek Badań nad Migracjami

Kierownik Zespołu Polityk Migracyjnych

Olgiert Dziekoński

b. Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP

dr hab. Tomasz G. Grosse, prof. UW

Uniwersytet Warszawski
Instytut Europeistyki

Marcin Kędzierski

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

prof. nadzw. dr hab. Piotr Kłodkowski

Rektor Wyższej Szkoły Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie

prof. dr hab. Grzegorz W. Kołodko

Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie
b. Wicepremier i Minister Finansów

dr Paweł Kowal

Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk

Jacek Krupa

Marszałek Województwa Małopolskiego

prof. dr hab. Roman Kuźniar

Uniwersytet Warszawski
b. Doradca Prezydenta RP ds. międzynarodowych

prof. dr hab. Jacek Majchrowski

Prezydent Miasta Krakowa

prof. dr hab. Tadeusz Markowski

Uniwersytet Łódzki
Przewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN
Prezes Towarzystwa Urbanistów Polskich

prof. dr hab. Elżbieta Mączyńska

Prezes Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego

dr Ferdynand Morski

Dyrektor Biura Śląskiego Związku Gmin i Powiatów

Ksenia Naranovich

Prezes Fundacji Rozwoju „Oprócz Granic”

dr hab. Aleksander Noworól, prof. UJ i UEK

Uniwersytet Jagielloński

Dyrektor Instytutu Spraw Publicznych

dr Jan Olbrycht

Posel do Parlamentu Europejskiego

prof. dr hab. Witold M. Orłowski

Szkoła Biznesu Politechniki Warszawskiej

Członek Narodowej Rady Rozwoju

prof. dr hab. inż. Tomasz Parteka

Politechnika Gdańska

Wydział Architektury

prof. dr hab. inż. Tadeusz Pomianek

Rektor Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Andrzej Porawski

Dyrektor Biura Związku Miast Polskich

dr Konstanty Radziwiłł

Minister Zdrowia

Maciej Reluga

Główny ekonomista Banku Zachodniego WBK S.A.

Janusz Sepioł

Doradca Marszałka ds. Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego

b. Senator RP

Marek Sowa

Posł na Sejm RP

dr hab. Krzysztof Szczerski, prof. UJ

Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP

Uniwersytet Jagielloński

prof. dr hab. Jacek Szlachta

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Wiceprzewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Jacek Woźniak

Urząd Miasta Krakowa

Zastępca Dyrektora Wydziału Rozwoju Miasta

dr Marcin Zaborowski

Wiceprezes Center for European Policy Analysis

Andrzej Zdebski

Prezydent Izby Przemysłowo-Handlowej w Krakowie

prof. Jan Zielonka

Professor of European Politics St Antony's College

University of Oxford

dr Piotr Żuber

Ministerstwo Rozwoju

Uniwersytet Warszawski

Recenzja:

dr hab. Jacek Zaucha, prof. UG

Uniwersytet Gdański

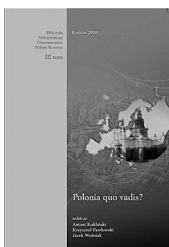
DO TEJ PORY W RAMACH SERII
„BIBLIOTEKA MAŁOPOLSKIEGO
OBSERWATORIUM POLITYKI ROZWOJU”
UKAZAŁY SIĘ:



Tom I
Kreatywna i innowacyjna Europa wobec wyzwań XXI wieku
red. Antoni Kukliński, Krzysztof Pawłowski, Jacek Woźniak
Kraków 2009



Tom II
Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku
red. Antoni Kukliński, Krzysztof Pawłowski, Jacek Woźniak
Kraków 2009



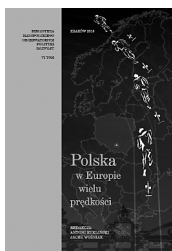
Tom III
Polonia quo vadis?
red. Antoni Kukliński, Krzysztof Pawłowski, Jacek Woźniak
Kraków 2010



Tom IV
Unia Europejska. Dylematy XXI wieku
red. Antoni Kukliński, Jacek Woźniak
Kraków 2011



Tom V
*Transformacja sceny europejskiej i globalnej XXI wieku.
Strategie dla Polski*
red. Antoni Kukliński, Jacek Woźniak
Kraków 2012



Tom VI
Polska w Europie widać prędkości
red. Antoni Kukliński, Jacek Woźniak
Kraków 2013



Tom VII
*Przyszłość wolności.
Wymiar krajowy – regionalny – międzynarodowy*
red. Antoni Kukliński, Jacek Woźniak
Kraków 2014

Publikacje dostępne na stronie:
WWW.KONFERENCJEKRAKOWSKIE.PL

Publikacja stanowi pokłosie VIII Konferencji Krakowskiej „Świat współpracy – świat konfrontacji. Wybory strategiczne dla Małopolski i Polski w warunkach podwyższonej niepewności”, która odbyła się w Krakowie w dniach 15 i 16 czerwca 2015 roku.

Konferencje Krakowskie stanowią niezwykle ważne miejsce na ekonomicznej, politologicznej i społecznej mapie Polski. Mają one ugruntowaną renomę jako forum strategicznych dyskusji dotyczących najważniejszych wyzwań, przed jakimi stoi nasz kraj. Spełniają one zadania, a wręcz uzupełniają wciąż rzadkie w Polsce instytucje zajmujące się wielowymiarową analizą rzeczywistości w kontekście wyboru kierunków i instrumentów rozwoju, czyli tzw. think tanki. Także VIII Konferencja była tygłem wymiany poglądów między specjalistami i praktykami z różnych dziedzin: ekonomii, planowania przestrzennego, politologii i zarządzania. Organizatorom udało się zgromadzić prominentnych polityków, renomowanych komentatorów polskiej sceny politycznej, kluczowych ekonomistów i samorządowców. Ich przemyślenia, sugestie i analizy zaprezentowane są w niniejszej publikacji. Stanowi więc ona niezwykle atrakcyjną pożywkę intelektualną.

Jako obywatel tego kraju, zaangażowany w jego funkcjonowanie i rozwój, jestem przekonany, iż prezentowane w tej książce artykuły dotyczą problemów ważnych, a wręcz fundamentalnych dla przyszłości Polski. Ponadto niosą one w sobie ładunek innowacyjności i inspiracji. Ich lektura zachęca do rozważenia podnoszonych w nich kwestii przy wykorzystaniu aparatury pojęciowej i warsztatu naukowego innych dyscyplin, w tym właśnie regionalistyki i ekonomii. Zmuszają wręcz one do przekraczania granic dyscyplin naukowych i horyzontów myślowych, stanowiąc pełnoskalowy tzw. *boundary spanning object*. Należy mieć tylko nadzieję, iż ta szczytna tradycja Krakowskich Konferencji będzie kontynuowana a ich owoce znajdą prominentne miejsce w polityce rozwoju w naszym kraju na wszystkich szczeblach jej prowadzenia.

fragment recenzji dr hab. Jacka Zauchy, prof. UG

PATRONI MEDIALNI

**TYGODNIK
POWSZECHNY**

 **RZECZPOSPOLITA**

PARTNERZY



Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020



 **MAŁOPOLSKA**

Unia Europejska
Europejskie Fundusze
Strukturalne i Inwestycyjne

